

Analisis CSIS

Konflik Sosial di Indonesia: Analisis Faktor Penyebab Struktural dan Kultural

ANALISIS PERKEMBANGAN

- *Tinjauan Perkembangan Politik:*
Perubahan UUD 1945: Solusi atau Problema Konstitusi?
- *Tinjauan Perkembangan Ekonomi:*
Membaiknya Indikator Perekonomian Indonesia

KEKORUTAN

- Konflik-konflik Sosial di Indonesia:
Refleksi Keresahan Masyarakat
- Konflik di Masa Krisis:
Studi Empiris Determinasi Ketidakadilan Sosial-Ekonomi
- Migrasi dan Konflik Etnis: Belajar dari
Konflik di Kalimantan Barat dan Kalimantan Tengah
- Gelombang Kekerasan di Indonesia
Sebagai Masalah Fenomenologis
- Pertanggungjawaban Kejahatan Hak Asasi Manusia
Ditinjau dari Kerangka Hukum Hak Asasi Manusia
Internasional: Studi Kasus Kekerasan Negara dalam
Konflik Aceh

DOKUMEN

- Pertemuan Menlu ASEAN ke-35
dan Masalah Keamanan ASEAN



CENTRE FOR STRATEGIC
AND
INTERNATIONAL
STUDIES

Analisis CSIS

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai jurnal berkala untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan Internasional. ANALISIS CSIS adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam ANALISIS CSIS sepenuhnya menjadi tanggung jawab pribadi penulis masing-masing.

Logo CSIS



Mulai tahun 1989 CSIS menggunakan logo baru: *Nalar Ajar Terusan Budi*. Logo berbentuk sebuah piringan cekung berukiran bola dunia yang melatarbelakangi gambaran orang tanpa busana duduk memangku buku terbuka beralaskan kain lampin. Tangan kiri menunjuk ke buku dan tangan kanan menunjuk ke atas menggambarkan orang yang sedang menguraikan pengetahuan yang ditimba dari buku. Ketelanjangan gambar orang di tengah piringan melambangkan keterbukaan budi -- tiadanya sikap a priori -- pada warga CSIS, seperti pada para analis umumnya, dalam kegiatan studinya. Gambar ini menunjukkan kegiatan belajar dan mengajar atau menguraikan pikiran, sebagaimana para analis CSIS melakukan studi dan menguraikan pikiran mereka kepada siapa saja yang membutuhkannya. Sedangkan bola dunia melambangkan alam jagad raya yang menjadi cakrawala dan lingkup CSIS berada dan berkarya. Kalimat *Nalar Ajar Terusan Budi* yang tertera pada lingkaran piringan adalah *surya sengkala*: cara merangkai kata dalam tradisi Jawa untuk menandai suatu tahun penting menurut peredaran matahari dan sekaligus mengemukakan makna yang terkandung dalam peristiwa yang tahunnya ditandai itu. *Nalar* menurut tradisi Jawa itu berwatak 1, *Ajar* berwatak 7, *Terusan* berwatak 9, dan *Budi* berwatak 1. Sebagaimana lazimnya sengkala dibaca dalam urutan terbalik: 1971, tahun CSIS berdiri. *Nalar Ajar Terusan Budi* juga menggambarkan alam pikiran, dan hakikat kegiatan CSIS. CSIS sebagai lembaga profesi keilmuan, yang didukung oleh kreativitas individu, pada hakikatnya mempunyai kegiatan intelektual yang bukan hanya menganalisa kebenaran tetapi juga terpanggil untuk menunaikan kewajiban sosialnya. Makna *Nalar Ajar Terusan Budi* adalah bahwa bagi CSIS, *ber-nalar*, belajar serta menguraikan pikiran adalah kelanjutan wajar dari budi yang arif. Logo ini dituangkan dalam wujud piringan perunggu oleh G. Sidharta.

Pemimpin Redaksi/
Penanggungjawab

Medelina K. Hendytio

Dewan Redaksi

Mari Pangestu, M. Hadi Soesastro, J. Kristiadi, Bantarto Bandoro, Rizal Sukma, Pandé Radja Silalahi, Tubagus Feridhanusetyawan, T.A. Legowo

RedaksiPelaksana

Julius A. Mulyadi

Dokumentasi

FaustInus Andrea

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X

Analisis CSIS

DAFTAR ISI

PENGANTAR REDAKSI

284

ANALISIS PERISTIWA

- ❑ *Tinjauan Perkembangan Politik:*
Perubahan UUD 1945: Solusi atau Problema Konstitusi?
H. Anton Djawamaku & M. Sudibjo
- ❑ *Tinjauan Perkembangan Ekonomi:*
Membaiknya Indikator Perekonomian Indonesia
Tim Departemen Ekonomi CSIS

285

295

ARTIKEL

- ❑ *Konflik-konflik Sosial di Indonesia:*
Refleksi Keresahan Masyarakat
Selo Soemardjan
- ❑ *Konflik di Masa Krisis: Studi Empiris*
Determinasi Ketidakadilan Sosial-Ekonomi
Aloysius Gunadi Brata
- ❑ *Migrasi dan Konflik Etnis: Belajar dari Konflik*
di Kalimantan Barat dan Kalimantan Tengah
Riwanto Tirtosudarmo
- ❑ *Gelombang Kekerasan di Indonesia*
Sebagai Masalah Fenomenologis
Andi Widjajanto & Laila Hasnah
- ❑ *Pertanggungjawaban Kejahatan Hak Asasi Manusia Ditinjau*
dari Kerangka Hukum Hak Asasi Manusia Internasional:
Studi Kasus Kekerasan Negara dalam Konflik Aceh
Irene I. Hadiprayitno

306

322

340

353

363

DOKUMEN

- ❑ *Pertemuan Menlu ASEAN ke-35 dan Masalah Keamanan ASEAN*
Faustinus Andrea

375

PENGANTAR REDAKSI

SELAMA lima tahun terakhir konflik vertikal dan horizontal di Indonesia telah menjadi fenomena yang berada pada tingkat meresahkan. Tidak hanya dari segi korban jiwa dan materi yang jumlahnya sangat besar tetapi bahkan telah menggoyahkan sendi-sendi kebangsaan dan peri kemanusiaan. Persoalan-persoalan struktural seperti kebijakan yang keliru dalam hal transmigrasi, pemberian *privilege* terhadap kelompok tertentu maupun ketidakadilan dalam pembagian sumber daya alam yang dilakukan baik oleh pemerintah kolonial Belanda maupun pemerintah Indonesia merupakan akar utama timbulnya konflik. Hal ini diperparah oleh munculnya krisis ekonomi dan sentimen agama dan suku yang timbul akibat persaingan ekonomi antarkelompok masyarakat dan akibat rekayasa pihak-pihak tertentu yang memperoleh keuntungan dari suasana konflik. Menurut UNSFIR kekerasan sosial dikelompokkan menjadi kekerasan komunal, kekerasan separatis, kekerasan negara-masyarakat dan kekerasan industrial. Pengelompokan ini menunjukkan adanya kompleksitas dan kerumitan yang terkait dengan penyebab maupun penanganan yang diperlukan untuk mengakhiri konflik sosial.

Didorong oleh keprihatinan mendalam atas terus terjadinya konflik sosial serta harapan untuk menemukan pemecahan yang paling tepat untuk segera menghentikan kekerasan sosial tersebut *Analisis CSIS* menerbitkan tema "Konflik Sosial di Indonesia: Analisis Faktor Penyebab Struktural dan Kultural". Tulisan pertama oleh Selo Soemardjan selain membahas kebijakan yang keliru serta krisis ekonomi sebagai pemicu terjadinya keresahan masyarakat, secara khusus menganalisis akar konflik di Maluku. Mendukung tulisan pertama, melalui studi empiris *Aloysius Gunadi Brata* membuktikan adanya pengaruh ketidakadilan sosial-ekonomi terhadap timbulnya konflik.

Pada tulisan ketiga, dengan mengambil kasus konflik di Kalimantan Barat dan Kalimantan Tengah, *Riwanto Tirtosudarmo* menunjukkan adanya hubungan antara mobilisasi penduduk dengan konflik etnis. Obsesi pemerintah tentang integrasi nasional dan modernisasi melahirkan rekayasa demografis sebagai desain kebijakan yang mengabaikan keberagamaan. Hal ini menimbulkan reaksi penolakan tidak hanya kepada pemerintah tetapi juga sekaligus menimbulkan ketegangan antaretnis. Dua tulisan terakhir masing-masing oleh *Andi Widjanto* dan *Laila Hasnah* serta *Irene I. Hadi-prayitno*, secara terpisah menawarkan ide bagi eliminasi konflik. Memperkuat struktur negara-bangsa dan melakukan dekonstruksi budaya kekerasan yang berkembang di Indonesia merupakan dua hal yang perlu diusahakan untuk meredakan konflik. Sementara itu, untuk kasus kekerasan yang dilakukan oleh negara dalam konflik Aceh, pertanggungjawaban kejahatan hak asasi manusia melalui penggunaan instrumen internasional menjadi hal yang perlu dipertimbangkan agar keadilan bagi masyarakat dapat ditegakkan.

Bagian akhir *Analisis CSIS* menyajikan dokumen tentang Pertemuan Menlu ASEAN ke-35 dan Masalah Keamanan ASEAN yang dihimpun oleh *F. Andrea*.

TINJAUAN PERKEMBANGAN POLITIK

Perubahan UUD 1945: Solusi atau Problema Konstitusi?

H. Anton Djawamaku & M. Sudibjo

SIDANG Tahunan (ST) MPR 1-11 Agustus 2002 telah melakukan perubahan keempat UUD 1945 dan sekaligus menuntaskan reformasi konstitusi. Oleh karena itu perlu dievaluasi, sejauhmana keseluruhan hasil perubahan itu menunjang atau justru sebaliknya menjadi kendala bagi proses demokratisasi. Evaluasi ini paling tidak akan meliputi empat hal: pertama, kemajuan-kemajuan yang dicapai sebagai hasil perubahan konstitusi; kedua, beberapa kecenderungan *ademokratis*; ketiga, problema sistematisasi dan sinkronisasi yang juga bermuara pada multi-interpretasi terhadap hasil-hasil perubahan konstitusi; dan keempat, Komisi Konstitusi yang menjadi upaya penyempurnaan "setengah hati".

Konstitusi betapapun baiknya tetap memiliki keterbatasan-keterbatasan. Berbarengan dengan reformasi konstitusi, seharusnya ditumbuhkan konvensi ketatanegaraan untuk melengkapi dan sekaligus menunjang penyelenggaraan konstitusi bersangkutan. Masalah muncul manakala pe-

luang untuk menumbuhkan konvensi ketatanegaraan justru diabaikan oleh para pemimpin negara dengan berbagai dalih. Antara lain berlindung di balik legalitas formal, memisahkan secara tajam ketentuan hukum dari kandungan moralitas dan sebenarnya berarti mengabaikan aspek moral itu sendiri. Hal ini terefleksi dari kasus Akbar Tandjung pasca vonis 4 September 2002 dan kasus PT QSAR yang semakin mencuat. Berbagai masalah ini dan hasil-hasil perubahan UUD 1945 telah mewarnai perkembangan politik dalam kuartal ketiga tahun 2002.

KEMAJUAN-KEMAJUAN

Ciri utama sistem Presidensiil adalah dilakukannya pemilihan Presiden secara langsung oleh rakyat dan Presiden bertugas untuk masa jabatan yang pasti. Hal ini diadopsi di dalam perubahan UUD menjadi "Presiden dan Wakil Presiden dalam satu pasangan dipilih secara langsung oleh rakyat dengan masa ja-

batan paling banyak dua periode".¹ Melalui pemilihan secara langsung, Presiden dan Wakil Presiden terpilih akan memiliki mandat dan legitimasi yang sangat kuat, karena didukung oleh rakyat yang memberikan suaranya secara langsung. Rakyat tidak lagi melulu menitipkan suaranya melalui MPR karena potensi distorsi yang sangat mungkin terjadi. Sistem Presidensiil diyakini lebih mampu memberikan garansi bagi stabilitas politik – basis bagi pembangunan politik – daripada sistem parlementer (Sugiarto, 2002: 172).

Dalam perubahan UUD 1945 juga tampak upaya untuk menyetarakan lembaga-lembaga negara, sehingga dapat tercipta mekanisme *checks and balances* yang lebih memadai, demi mendorong demokratisasi lembaga-lembaga negara bersangkutan. Hal ini berkenaan dengan perubahan pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menjadikan MPR sebagai institusionalisasi kedaulatan rakyat. Sebab pelembaaan ini cenderung mengaburkan substansi demokrasi, ketika kepadanya diposisikan sebagai lembaga tertinggi dan diberikan kekuasaan yang tak terbatas. Oleh karena itu hasil perubahan lalu dirumuskan: "*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*". Berhubungan dengan itu posisi MPR direduksi ke dalam lembaga tinggi negara, dengan kewenangan yang dinyatakan secara tegas di dalam UUD.² Keanggotaan MPR terdiri

dari anggota DPR yang merupakan perwakilan politik dan anggota DPD yang merupakan perwakilan teritori. Baik DPR maupun DPD dipilih melalui pemilu.³

Perubahan UUD yang berkenaan dengan komposisi MPR tersebut berarti meniadakan unsur utusan golongan di dalam tubuh lembaga negara ini. Hal itu membawa konsekuensi bahwa TNI dan Polri sebagai satu-satunya utusan golongan di MPR harus ditiadakan, karena anggota MPR hanya terdiri dari anggota DPR dan DPD yang dipilih melalui pemilu. Dengan perkataan lain peran TNI dan Polri di lembaga DPR dan MPR akan berakhir pada tahun 2004, setelah anggota DPR dan MPR hasil pemilu baru dilantik. Batas waktu peniadaan peran TNI dan Polri tersebut jauh lebih cepat daripada keputusan MPR sebelumnya yang menentukan paling lama pada tahun 2009.⁴ Peniadaan peran TNI dan Polri ini juga berlaku bagi DPRD I dan II. Oleh karena di dalam perubahan kedua UUD terdapat ketentuan bahwa penda tingkat provinsi, kabupaten dan kota memiliki DPRD yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilu.⁵ Sementara itu institusi TNI dan Polri sendiri tidak dapat

sesuai dengan putusan Mahkamah Konstitusi. Sedangkan pasal 8 ayat (3) UUD memberi wewenang kepada MPR untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden bila keduanya mangkat atau berhalangan tetap.

³Lihat UUD 1945 pasal 2 ayat (1), juncto pasal 19 ayat 1 dan pasal 22 C ayat (1).

⁴Lihat Tap MPR No. VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia, pasal 5 ayat (4) dan pasal 10 ayat (2).

⁵Pasal 18 ayat (3).

¹UUD 1945 pasal 6 A ayat (1) dan pasal 7.

²Pasal 3 UUD 1945 menegaskan bahwa MPR berwenang mengubah dan menetapkan UUD, melantik Presiden dan Wakil Presiden, dapat memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya

menjadi peserta pemilu karena merupakan aparat eksekutif.

Di dalam batang tubuh UUD juga dinyatakan secara tegas bahwa Indonesia adalah sebuah negara hukum⁶ dan negara hukum yang dimaksudkan itu tidak lain berkarakteristik *negara hukum yang demokratis*. Memang di dalam pasal 1 ayat (3) tidak dirumuskan karakteristik dari negara hukum yang dimaksud. Akan tetapi di dalam pasal 28 I ayat (5) dinyatakan bahwa penegakan dan perlindungan hak asasi manusia (HAM) adalah sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis.⁷ Inilah yang menjadi karakteristik dari negara hukum yang kita anut tersebut. Dalam negara hukum yang demikian ini, kekuasaan kehakiman yang merdeka berpuncak pada Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Di samping itu terdapat lembaga Komisi Yudisial yang bersifat mandiri. Lembaga ini berwenang mengusulkan pengangkatan Hakim Agung dan menegakkan keluhuran martabat hakim.⁸ Adanya Mahkamah Konstitusi ini mengikuti kecenderungan mutakhir dari negara-negara demokratis di dunia yang membutuhkan penyelesaian sengketa-sengketa politik melalui lembaga peradilan dan menjadikan lembaga peradilan sebagai instrumen untuk mengontrol kekuasaan (Lotulong dan Asshiddiqie

(2002: 1-34); Widjojanto (2002: 49-50); Asshiddiqie (2002).

Dalam konstitusi baru yang merupakan hasil perubahan UUD juga mengandung pengakuan dan perhormatan negara terhadap kemajemukan masyarakat. Dalam konteks kemajemukan itu, negara melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia.⁹ Hal ini adalah karena masih dipertahankannya Pembukaan UUD 1945 di samping juga diadopsinya sebagian besar ketentuan HAM universal ke dalam UUD,¹⁰ yang dinyatakan secara eksplisit di dalam batang tubuh UUD. Misalnya, pengakuan terhadap kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya, adanya persamaan di depan hukum dan pemerintahan, penghormatan terhadap identitas budaya serta adanya jaminan terhadap kebebasan beragama dan beribadat menurut agama dan kepercayaannya masing-masing.¹¹

BEBERAPA KECENDERUNGAN ADE-MOKRATIS

Keinginan untuk menyetarakan lembaga-lembaga negara ternyata tidak dijabarkan secara konsisten. Rupanya pendulum kekuasaan telah beralih ke tangan

⁶Pasal 1 ayat (3) adalah hasil Perubahan Ketiga UUD 1945.

⁷Pasal 28 I ayat (5) adalah hasil Perubahan Kedua UUD 1945.

⁸Hasil Perubahan Ketiga UUD yang tertuang di dalam Bab IX. Bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka baru dirumuskan dalam perubahan UUD ini, yakni di dalam batang tubuh.

⁹Dalam kalimat pertama dari alinea keempat Pembukaan UUD 1945.

¹⁰Lihat Bab X A hasil Perubahan Kedua UUD 1945.

¹¹Pasal 18 B ayat (2) hasil Perubahan Kedua UUD, juncto pasal 27 ayat (1), pasal 28 I ayat (3) dan pasal 29 ayat (1). Dalam ST MPR tanggal 1-11 Agustus 2002, disepakati bahwa pasal 29 UUD 1945 tidak perlu diubah. Jadi tetap sebagaimana naskah aslinya.

DPR, sehingga lembaga ini merambah kekuasaan ke mana-mana, termasuk ke dalam eksekutif. Sekalipun kita tidak menganut doktrin pemisahan kekuasaan secara murni, namun kecenderungan DPR terlalu jauh merambah ke dalam kekuasaan eksekutif menunjukkan gejala yang tidak sehat. Ketentuan bahwa pembentukan, pengubahan dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang,¹² artinya hal itu harus melalui persetujuan bersama Presiden dan DPR. Padahal berbagai soal yang berkenaan dengan kementerian negara adalah domain eksekutif yang berada pada tataran pelaksanaan. Sebelumnya kecenderungan demikian telah diselundupkan melalui Ketetapan MPR yang menyatakan bahwa pengangkatan dan pemberhentian Panglima TNI dan Kapolri harus dengan persetujuan DPR.¹³ Kekhawatiran parlemen bahwa nanti Presiden dapat memeralat TNI dan Polri untuk kepentingan dirinya, seharusnya tidak dilakukan dengan mencampuri urusan eksekutif, melainkan dengan meningkatkan mutu pengawasan yang menjadi fungsi DPR. Apalagi kini telah ada Mahkamah Konstitusi yang dapat dimanfaatkan oleh DPR sebagai bagian dari fungsi pengawasannya.

DPR *heavy* juga berlaku ke dalam tubuh parlemen sendiri. DPD menurut

pasal 22 C ayat (2) jumlahnya tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR. Tidak jelas apa rasionalitas di balik ketentuan seperti itu. Karena DPD adalah perwakilan teritori/daerah, seharusnya jumlah anggota DPD sesuai dengan jumlah daerah otonom yang ada. Selain itu DPD tidak mempunyai kewenangan untuk berperan dalam proses pemberhentian Presiden dan hanya DPR-lah yang memiliki otoritas dalam hal demikian.¹⁴ Dalam aspek pembuatan undang-undang, DPD diatur keterlibatannya hanya pada masalah-masalah yang meliputi hubungan daerah dan pusat, itu pun terbatas pada tahap pengusulan dan pembahasan.¹⁵ Hal demikian akan sulit bagi DPD untuk berperan sebagai *the revising chamber* dan pelaku mekanisme *checks and balances* di tubuh parlemen, melainkan sekadar instrumen pelengkap parlemen (Sugiarto, 2002: 168-169). Lebih jauh hasil perubahan UUD ini menunjukkan seolah-olah seluruh masalah bangsa dan negara hanya menjadi tanggung jawab DPR, dan bukan DPD. Hal ini akan menimbulkan ketidakpuasan daerah dan ikut merangsang tumbuhnya potensi disintegrasi bangsa.

Hasil perubahan UUD juga merumuskan ketentuan bahwa pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu.¹⁶ Persoalan timbul bagaimana dengan calon independen? Apakah partai politik dapat meng-

¹²Pasal 17 ayat (4) Perubahan Ketiga UUD.

¹³Lihat Ketetapan MPR No. VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara RI pasal 3 ayat (3) dan pasal 7 ayat (3). Dilihat dari tata urutan peraturan perundang-undangan, Ketetapan MPR termasuk dalam kategori Peraturan Dasar (*Grundgesetze*). Lihat Attamimi (1979: 292).

¹⁴Lihat pasal 7 B ayat (1) Perubahan Ketiga UUD.

¹⁵Pasal 22 D ayat (1) dan (2) Perubahan UUD.

¹⁶Pasal 6 A ayat (2) Perubahan Ketiga UUD.

akomodasi calon seperti ini? Mengharapkan partai politik untuk berbuat demikian adalah sikap yang terlalu naif. Jadi, ketentuan mengenai pencalonan Presiden dan Wakil Presiden cenderung tidak demokratis, sebab menutup peluang bagi calon independen. Sesungguhnya keputusan untuk melakukan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung adalah suatu langkah maju yang cukup signifikan dalam proses demokrasi di Indonesia. Oleh karena itu, menyerahkan lagi kepada MPR untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya berhalangan tetap secara bersamaan,¹⁷ berarti membiarkan penyelenggaraan demokrasi terjebak dalam berbagai distorsi yang bersifat manipulatif. Hasilnya adalah sebuah demokrasi semu yang sesungguhnya berarti tidak demokratis.

Berkaitan dengan itu perlu dicatat kecenderungan pemutlakan dan sakralisasi terhadap bentuk Negara Kesatuan.¹⁸ Rumusan ini kurang realistis, seolah-olah telah final, padahal seharusnya disesuaikan dengan perkembangan jaman. Selain bertentangan dengan proses demokrasi, realitas juga menunjukkan bahwa eksperimen kita sebagai bangsa selama lebih dari setengah abad dengan bentuk negara kesatuan menunjukkan tanda-tanda kegagalan. Oleh karena itu seharusnya dibuka peluang untuk mencari bentuk-bentuk negara yang lebih efektif bagi kelanggengan negara bangsa itu sendiri. Amerika Serikat atau *United States of America* adalah kesatuan dari negara-negara bagian

Amerika. Negara yang berbentuk demikian itu ternyata jauh dari ancaman disintegrasi.

MASALAH SISTEMATISASI DAN SINKRONISASI

Sistematikasi, sinkronisasi dan multiinterpretasi merupakan sisi lain yang cukup signifikan dari permasalahan hasil perubahan UUD. Sebagai ilustrasi dapat diambil dari beberapa perumusan tentang kekuasaan kehakiman. Misalnya perumusan pasal 24 ayat (2), sekurang-kurangnya menimbulkan dua penafsiran. *Pertama*, kekuasaan kehakiman itu dilaksanakan oleh sebuah Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK) berada di bawah MA tersebut. *Kedua*, kekuasaan kehakiman dilaksanakan oleh MA dan MK dalam kedudukan yang setara. Kedua penafsiran ini menimbulkan permasalahan, terutama bila dikaitkan dengan kewenangan *judicial review* yang dimiliki oleh kedua lembaga yudikatif ini. MA memiliki kewenangan *judicial review* terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, sedangkan MK berwenang menguji undang-undang terhadap UUD. Dalam kedudukan yang setara saja timbul persoalan, mengapa MK diberi kewenangan yang lebih tinggi daripada MA, apalagi dalam kedudukan yang tidak setara sesuai dengan penafsiran pertama. Seharusnya seluruh kewenangan *judicial review* yang dimiliki MA dicabut dan diserahkan kepada MK.

Pencermatan secara menyeluruh atas hasil perubahan UUD menunjukkan perubahan yang sangat signifikan baik se-

¹⁷ Pasal 8 ayat (3) Perubahan Keempat UUD.

¹⁸ Pasal 37 ayat (5) Perubahan Keempat UUD.

cara kualitatif maupun kuantitatif. Secara kualitatif telah terjadi perubahan fundamental terhadap sistem dan struktur ketatanegaraan. Sistem MPR yang dianut dalam UUD 1945 diubah menjadi sistem Presidensiil yang tidak murni (*quasi-Presidential*). Dilakukan penyetaraan lembaga-lembaga negara, sekaligus saling mengontrol dan mengimbangi satu sama lain (*checks and balances*). Struktur parlemen ditetapkan menjadi dua kamar (*soft bicameralism*) yaitu DPR dan DPD yang secara bersama-sama disebut MPR dengan posisi yang direduksi menjadi lembaga tinggi negara. Diadopsinya Mahkamah Kontitusi merupakan fenomena baru dalam dunia ketatanegaraan dewasa ini. Secara kuantitatif, perubahan yang dilakukan terhadap UUD 1945 meliputi 83,79 persen (31 pasal), sedangkan sisanya hanya 16,21 persen (6 pasal) yang tidak mengalami perubahan.¹⁹ Sementara itu hal-hal baru yang disisipkan ke dalam pasal-pasal yang diubah mencapai 36 buah (97,30 persen) hampir setara dengan jumlah pasal UUD 1945. Dengan seluruh perubahan itu, sesungguhnya telah lahir sebuah UUD baru yang menggantikan UUD 1945. Jadi tidak tepat kalau seluruh naskah masih disebut: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Apalagi dengan meniadakan seluruh Penjelasan UUD, termasuk penjelasan mengenai pokok-pokok pikiran yang ada di dalam Pembukaan. Sebab Pembukaan UUD 1945 disepakati untuk tidak diubah.²⁰

Di samping itu masih ada masalah lain yang berkaitan dengan teknis perundang-undangan. Sekurang-kurangnya ada 38 buah undang-undang yang diperintahkan pembuatannya untuk melaksanakan hasil perubahan UUD tersebut. Akan tetapi rumusan mengenai hal ini ternyata bervariasi. Di antaranya: "*diatur lebih lanjut dengan undang-undang, diatur dengan undang-undang, diatur dalam undang-undang, diatur dan dilaksanakan berdasarkan undang-undang, ditetapkan dengan undang-undang, dijamin, diatur dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan*". Seharusnya seluruh perintah pembuatan undang-undang ini lebih disederhanakan, sehingga paling banyak hanya ada dua bentuk yaitu *diatur dengan undang-undang* atau *ditetapkan dengan undang-undang*.

Demikian juga sistematika penomoran naskah perubahan menjadi sangat rumit, sulit dicerna dan bahkan membingungkan. Biasanya Bab diberi nomor Romawi dan pasal-pasal diberi nomor angka biasa. Dalam perubahan UUD ini penulisan Bab dan pasal-pasal diberi huruf-huruf besar yang tidak selamanya berhubungan dengan Bab atau pasal induk. Misalnya Bab IX berjudul Kekuasaan Kehakiman, Bab IX A berjudul Wilayah Negara. Pasal 25 masih berkenaan dengan kekuasaan kehakiman, tetapi pasal 25 A sudah mengatur substansi yang lain sama sekali. Demikian juga penambahan pasal dengan huruf-huruf besar bisa menjadi demikian panjang yaitu dari huruf A sampai dengan J. Keganjilan lain tampak pada pasal 28 mengenai kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran..... dan seterusnya.

¹⁹Periksa UUD 1945 pasal 4, pasal 10, pasal 12, pasal 22, pasal 25 dan pasal 29.

²⁰Lihat Pasal II Aturan Peralihan, hasil Perubahan Keempat UUD.

Di bawah pasal ini muncul Bab baru bernomor Romawi X A berjudul Hak Asasi Manusia. Tentu saja timbul pertanyaan apakah pasal 28 itu bukan termasuk Hak Asasi Manusia? Kerumitan ini tidak akan terjadi kalau MPR sedikit berpang dada untuk menerima bahwa perubahan UUD yang dilakukan sebenarnya adalah penggantian UUD baru. Oleh karena itu mereka bebas untuk melakukan penomoran yang lebih sederhana dan mudah dicerna.

MPR “SETENGAH HATI” MENYIKAPI PENYEMPURNAAN UUD

Menjelang dan selama berlangsung ST-MPR 2002, semakin kuat desakan masyarakat agar MPR mengakomodasi pembentukan Komisi Konstitusi independen. Tugas komisi ini adalah untuk menyempurnakan hasil-hasil perubahan UUD menjadi konstitusi baru yang mampu mengantarkan seluruh masyarakat bangsa menuju Indonesia Baru. Konstitusi baru itu memang harus dipahami dalam tiga hal baru yang sangat mendasar: paradigma baru, substansi baru dan proses penyusunan yang bersifat partisipatoris (Isra, 2002: 240-241). Dengan paradigma baru tidak berarti semuanya harus serba baru, tetapi juga dapat dilakukan melalui pembaruan paradigma lama yang terbuka terhadap unsur-unsur baru. Dalam hubungan ini yang terpenting adalah membangun konsep dasar konstitusi yang demokratis. Selanjutnya substansi baru hanya mungkin terjadi jika ada keberanian untuk keluar dari kerangka UUD 1945. Sebab konstitusi adalah kontrak sosial antara rakyat dan negara, sehingga proses pe-

rumusannya harus melibatkan sebagian terbesar rakyat sebagai pemilik asli kedaulatan.

Kriteria mengenai konstitusi baru di atas dapat digunakan untuk menelaah seluruh proses dan hasil perubahan UUD. *Pertama*, sebagian besar hasil perubahan UUD sebenarnya didasarkan pada paradigma lama yang terbuka terhadap unsur-unsur baru dan itulah paradigma baru. Hal ini tampak dalam kesepakatan untuk tidak mengubah Pembukaan UUD sambil memunculkan substansi-substansi baru guna lebih mendorong proses demokratisasi. *Kedua*, substansi-substansi baru itu tercatat dalam tulisan ini sebagai kemajuan-kemajuan yang dicapai dalam perubahan UUD. Oleh karena perubahan itu sudah sangat signifikan baik secara kualitatif maupun kuantitatif, maka sesungguhnya telah lahir sebuah UUD baru yang menggantikan UUD 1945. Adanya substansi baru ini juga berkat keberanian para anggota MPR keluar dari kerangka UUD 1945 sejak perubahan kedua UUD tersebut (Djawamaku, 2001: 468-470). *Ketiga*, melihat pengalaman dan kecenderungan yang ada di MPR selama ini, proses yang dilakukan dirasakan sangat elitis karena sangat minim dalam memberikan kesempatan kepada publik. Inilah salah satu kelemahan mendasar dalam proses perubahan UUD.

Dengan demikian secara substansial sesungguhnya tidak ada perbedaan prinsipil antara aspirasi yang menghendaki konstitusi baru dan hasil-hasil perubahan UUD 1945. Perbedaan hanyalah di dalam proses yang tentu saja akan diatasi oleh Komisi Konstitusi manakala ia me-

lakukan penyempurnaan terhadap perubahan UUD. MPR bukan tidak menyadari kekurangan dan kelemahan dari perubahan UUD yang dihasilkannya. Hal itu tampak dari sikap politiknya bahwa perubahan-perubahan UUD sudah cukup untuk mengatur pelaksanaan kehidupan berbangsa, bermasyarakat dan bernegara, tetapi masih diperlukan pengkajian secara komprehensif dan transparan dengan melibatkan masyarakat luas.²¹ Untuk apa dilakukan pengkajian secara komprehensif kalau bukan karena perubahan UUD memiliki kekurangan dan kelemahan? Akan tetapi Komisi Konstitusi yang akan dibentuk itu ternyata bukan untuk melakukan penyempurnaan, melainkan hanya melakukan pengkajian secara komprehensif terhadap perubahan UUD 1945. Komisi ini pun dibentuk oleh BP-MPR dan karena itu harus bertanggung jawab kepada BP-MPR pula.²² Jadi MPR sesungguhnya tidak mau menyerahkan upaya penyempurnaan UUD itu kepada pihak lain. Kalau pengkajian dipandang sebagai bagian dari usaha penyempurnaan UUD, berarti MPR bersikap "setengah hati" dalam hal ini.

HILANGNYA PELUANG KONVENSI KETATANEGARAAN

Vonis Pengadilan Negeri Jakarta Pusat tanggal 4 September 2002 menjatuhkan hukuman penjara 3 tahun dan

denda Rp. 10 juta kepada Akbar Tandjung, karena yang bersangkutan terbukti bersalah melakukan korupsi dana non-budgeter Bulog Rp. 40 milyar. Serentak itu juga terhukum Akbar Tandjung menyatakan naik banding. Vonis ini segera mendapat tanggapan luas di kalangan masyarakat, terutama berkaitan dengan kedudukan politik Akbar Tandjung baik sebagai Ketua DPR-RI maupun sebagai Ketua Umum Partai Golkar. Setidak-tidaknya ada tiga aliran pemikiran yang ditawarkan sebagai solusi berdasarkan alasan yang beragam. *Pertama*, agar Akbar Tandjung "non-aktif" dari semua jabatannya; *kedua*, Akbar Tandjung "mengundurkan diri secara sukarela"; *ketiga*, Akbar Tandjung "dimundurkan" dari kedua jabatan itu. Terhadap semua usul itu Akbar Tandjung menepis dengan alasan legalitas formal bahwa dirinya belum bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap (*presumption of innocent*). Di samping itu belum ada undang-undang yang mengatur tentang pemberhentian anggota DPR dari jabatannya.

Penggunaan asas *presumption of innocent* (praduga tidak bersalah) sebagai perisai untuk melindungi Akbar Tandjung, selain tidak patut dan mengingkari asas persamaan di depan hukum, juga menunjukkan "manipulasi hukum". Penggunaan asas itu untuk menghindari tuntutan masyarakat amatlah memalukan. Asas praduga tidak bersalah cuma berlaku dan diperuntukkan bagi aparat penegak hukum yang bertujuan untuk melindungi hak-hak terdakwa atau tersangka dari kemungkinan penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) oleh aparat.

²¹ Lihat konsiderans huruf c Ketetapan MPR No. I/MPR/2002 tentang Pembentukan Komisi Konstitusi.

²² Diktum Ketetapan MPR No. I/MPR/2002 tentang Pembentukan Komisi Konstitusi.

Penggunaan asas praduga tidak bersalah untuk menolak tuntutan masyarakat terhadap Akbar Tandjung, bukan saja keliru, tetapi juga menunjukkan ketidakpahaman mereka terhadap prinsip hukum. Dalam perspektif hukum, vonis terhadap Akbar Tandjung sampai saat ini sudah berkekuatan hukum tetap. Artinya Akbar Tandjung harus dipandang sebagai orang yang sudah bersalah, terbukti melakukan tindak pidana korupsi. Akbar Tandjung menjadi orang yang tidak bersalah lagi, sampai ada putusan pengadilan banding atau pengadilan lebih tinggi yang memutuskan sebaliknya.²³

Kiranya perlu disadari bahwa berbagai argumentasi legalitas formal senantiasa tidak memadai, sebab mengabaikan kandungan moralitas yang melekat di dalam setiap ketentuan hukum. Apalagi tujuan hukum adalah mewujudkan keadilan yang merupakan salah satu keutamaan moral. Kasus Akbar Tandjung akan lebih relevan dipandang dari aspek moralitas dan etika kepemimpinan. Sudah menjadi pengetahuan umum bahwa demokrasi bukan hanya struktur dan lembaga-lembaga demokratis, melainkan juga mencakup kultur, moralitas dan etika para pemimpin yang mengisi dan menduduki lembaga-lembaga demokratis. Pada hakikatnya tidak ada demokrasi tanpa para pemimpin yang memiliki perilaku yang bersumber pada nilai-nilai moralitas dan etika kepemimpinan demokratis. Nilai-nilai demikian tidak selalu bersifat tertulis, juga tidak bersifat yuridis formal, melainkan melekat dan menjadi

bagian dari integritas pribadi setiap individu yang menempatkan diri sebagai wakil rakyat atau pemimpin masyarakat (Haris, 2002).

Bertolak dari moralitas dan etika kepemimpinan yang diuraikan di atas, seharusnya Akbar Tandjung secara arif menyikapi tuntutan masyarakat. Memilih sikap "non-aktif", lalu kemudian aktif lagi setelah ada putusan pengadilan yang menyatakan dirinya tidak bersalah, sesungguhnya bukan sikap yang bijaksana. Sebab tersembunyi kepentingan pribadi di balik sikap itu. Menunggu sampai dipaksa mundur sesungguhnya memalukan dan menjadi tidak terhormat. Paling elegan apabila Akbar Tandjung memilih untuk mengundurkan diri secara sukarela. Hal ini demi kehormatan diri dan lembaga yang dipimpinnya. Dengan sikap ini berarti seorang Akbar Tandjung menciptakan sebuah konvensi ketatanegaraan yang melengkapi khazanah hukum kita. Sekalipun belum ada UU yang mengatur pimpinan DPR mengundurkan diri, pengunduran diri Akbar Tandjung dapat menjadi pedoman bagi pejabat negara lainnya. Akan tetapi konvensi ketatanegaraan yang diharapkan itu menjadi sirna, karena Akbar Tandjung telah menepisnya.

PENUTUP

Meskipun hasil perubahan UUD memiliki kekurangan dan kelemahan yang tidak sedikit, akan tetapi peluang untuk melakukan perbaikan dan penyempurnaan hanya bisa diharapkan pada ST-MPR bulan Agustus 2003. Itu pun ka-

²³Lihat pendapat Ketua PBHI, Hendardi dalam *Kompas*, 15 September 2002.

lau ada desakan kuat dari masyarakat dan MPR secara tulus bersedia membuka peluang yang sebesar-besarnya untuk itu. Selama belum dilakukan penyempurnaan, hasil perubahan UUD ternyata lebih merupakan problema daripada solusi ketatanegaraan. Dalam keadaan demikian penjabaran UUD apa adanya (sebagaimana tertulis) ke dalam tataran pelaksanaan akan mengantar bangsa dan negara Indonesia ke ambang krisis konstitusi. Jadi dalam menjabarkan ketentuan-ketentuan konstitusi, sangat diperlukan kearifan semua pemimpin masyarakat dan bangsa untuk menghindarkan bencana yang bakal terjadi, dengan senantiasa berpedoman pada perspektif ke depan demi terwujudnya masyarakat Indonesia Baru yang lebih bersatu, lebih maju, lebih adil, sejahtera dan demokratis.

Selain itu juga sangat diperlukan sikap kenegarawanan para pemimpin bangsa, sehingga dapat menumbuhkan konvensi-konvensi ketatanegaraan yang dibutuhkan demi melengkapi konstitusi yang berlaku. Hal itu hanya mungkin terwujud apabila para pemimpin bangsa ini juga memiliki integritas pribadi yang kokoh, moralitas yang tinggi dan menjunjung tinggi etika kepemimpinan. Kasus Akbar Tandjung dan reaksi para pemimpin Partai Golkar serta kasus yang akhir-akhir ini juga semakin mencuat, yaitu kasus PT. QSAR yang melibatkan pemimpin PPP, sesungguhnya merupakan contoh-

contoh tentang kemerosotan moral para pemimpin kita.

KEPUSTAKAAN

- Attamimi, A. Hamid S. 1979. "Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan", *Hukum dan Pembangunan*, FHUI, No. 3, Tahun ke-IX, Mei.
- Asshiddiqie, Jimly. 2002. "Mahkamah Konstitusi: Fenomena Hukum Tata Negara Abad Ke-20", makalah yang disampaikan dalam diskusi terbatas KRHN, Jakarta, 28 Juni.
- Djawamaku, H. Anton. 2001. "Problema Reformasi Konstitusi: Mengubah ataukah Mengganti UUD 1945?", *Analisis CSIS*, Tahun XXX, No. 4.
- Haris, Syamsuddin. 2002. "Mengapa 'Golkar' Ngotot Pertahankan Akbar?", *Kompas*, 9 September.
- Isra, Saldi. 2002. "Konstitusi Baru Melalui Komisi Konstitusi: Memastikan Arah Reformasi Konstitusi", *Analisis CSIS*, Tahun XXXI, No. 2.
- Lotulong, Paulus Effendy dan Jimly Asshiddiqie. 2002. "Diskusi I" dalam Firmansyah Arifin dan Juliyus Wardi (ed.), *Merambah Jalan Pembentukan Mahkamah Konstitusi di Indonesia*, Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN), Jakarta, April.
- Sugiarto, Bima Arya. 2002. "Sidang Tahunan MPR 2002: Menuju Institusionalisasi, Menyelamatkan Transisi", *Analisis CSIS*, Tahun XXXI, No. 2.
- Widjojanto, Bambang. 2002. "Diskusi II" dalam Firmansyah Arifin dan Juliyus Wardi (ed.), *Merambah Jalan Pembentukan Mahkamah Konstitusi di Indonesia*, Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN), Jakarta, April.

Membaiknya Indikator Perekonomian Indonesia

Tim Departemen Ekonomi CSIS

PENDAHULUAN

SECARA umum, perkembangan ekonomi di tahun 2002 telah mencatat beberapa kemajuan: pertumbuhan ekonomi meningkat sejak triwulan keempat tahun 2001, ekspor mengalami perbaikan sejak peristiwa 11 September 2001, tingkat laju inflasi tahunan kini berada di kisaran 10 persen dan kelihatannya akan terus turun, serta stabilnya nilai tukar rupiah di kisaran Rp. 8.600,- – Rp. 9.000,- per dolar AS. Namun hal ini bukan berarti jalan keluar dari krisis telah menjadi mulus. Sektor-sektor yang selama ini menjadi sumber pertumbuhan ekonomi seperti konsumsi swasta, industri pengolahan, ekspor serta investasi asing saat ini menunjukkan tanda-tanda ketidakstabilan. Kami menargetkan bahwa per akhir tahun 2002, Indonesia akan mengalami pertumbuhan Produk Domestik Bruto (PDB) sebesar 3,7 persen, sedikit lebih rendah daripada target pemerintah, yaitu 4 persen.

Saat ini landasan untuk pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan sangatlah mengkhawatirkan, terutama dengan ka-

caunya sistem peradilan yang telah melahirkan keputusan-keputusan kontroversial dan merugikan investor asing. Di samping itu, juga kondisi pasar tenaga kerja juga tidak kondusif bagi investor, karena adanya kontroversi mengenai UU Ketenagakerjaan. Sebagai akibatnya, investasi yang seharusnya bisa mendorong perbaikan ekonomi tidak terealisasi.

PERTUMBUHAN EKONOMI

Meskipun data terbaru dari BPS menunjukkan peningkatan pertumbuhan ekonomi tahunan dari 1,6 persen di triwulan keempat tahun 2001 menjadi 3,5 persen di triwulan kedua tahun 2002, hasil perhitungan kami menunjukkan bahwa ekonomi Indonesia harus mengalami pertumbuhan tahunan sebesar 5,1 persen di semester kedua 2002 agar dapat memenuhi target pertumbuhan sebesar 4 persen.

Dari sisi penerimaan, pertumbuhan konsumsi swasta, khususnya yang bukan makanan (12 persen per tahun pada triwulan kedua tahun 2002), dan pengeluaran pemerintah cukup tinggi, se-

Tabel 1

PERTUMBUHAN EKONOMI MENURUT PENGELUARAN
(% Perubahan Tahunan)

Deskripsi	2001				2002	
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2
Konsumsi Swasta	4,0	4,7	5,8	9,2	7,1	6,4
Makanan	1,0	2,5	2,3	3,5	1,1	1,1
Bukan Makanan	7,6	7,1	9,8	15,8	13,6	12,1
Pengeluaran Pemerintah	6,0	4,2	11,9	11,0	8,8	9,4
Pertambahan Modal Tetap	18,9	7,7	-0,8	-7,1	-6,9	-3,7
Ekspor	18,4	8,0	-2,6	-12,9	-5,2	-7,1
Impor	50,7	37,2	-3,7	-29,8	-25,7	-21,6
PDB	4,8	3,8	3,1	1,6	2,2	3,5

Sumber: Badan Pusat Statistik (BPS).

Tabel 2

PERTUMBUHAN EKONOMI MENURUT LAPANGAN USAHA
(% Perubahan Tahunan)

Sektor	2001				2002	
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2
Pertanian	2,6	1,2	-1,2	-2,4	-1,4	6,3
Pertambangan & Penggalian	6,8	-0,3	-2,4	-5,9	-2,3	1,8
Industri Pengolahan	4,2	4,8	4,7	3,5	3,7	2,5
Listrik, gas & air	7,3	9,9	8,9	7,6	7,9	4,7
Bangunan	6,2	5,7	3,5	0,7	1,7	2,4
Perdagangan, hotel & restoran	6,8	5,5	5,7	2,6	3,4	3,7
Transportasi & Komunikasi	6,4	7,0	7,6	8,9	8,4	8,2
Kuangan	3,9	3,4	2,7	2,0	2,7	2,6
Jasa-jasa	1,3	1,6	2,3	2,7	1,5	0,4
PDB	4,8	3,8	3,1	1,6	2,2	3,5

Sumber: Badan Pusat Statistik (BPS).

perti terlihat pada Tabel 1. Persentase konsumsi swasta terhadap PDB telah meningkat secara signifikan selama krisis, dari kira-kira 62 persen di tahun 1996 menjadi 70 persen akhir-akhir ini, namun apakah kecenderungan ini akan terus berlangsung masih perlu dipertanyakan.

Pertumbuhan investasi masih lemah, karena lemahnya investasi asing. Namun ada dugaan bahwa ada kesalahan pencatatan investasi domestik yang justru mencerminkan nilai investasi yang di bawah yang sesungguhnya terjadi. Alasannya adalah tidak dicatatnya beberapa aktivitas investasi domestik, seperti pe-

ngeluaran rumah tangga untuk perbaikan dan *maintenance*, serta tidak tercatatnya beberapa investasi yang dilakukan oleh Usaha Kecil dan Menengah (UKM).

Dari sisi produksi, sektor pertanian, industri pengolahan serta transportasi dan komunikasi memberikan kontribusi terbesar bagi pertumbuhan. Dampak negatif El Nino paling tidak masih belum terasa di semester pertama tahun 2002. Sebaliknya, sektor industri pengolahan, saat ini sektor terbesar di perekonomian kita, pertumbuhannya terus mengalami penurunan sejak pertengahan tahun 2001 (lihat Tabel 2). Melemahnya pertumbuhan sektor ini bisa mengarah kepada merosotnya pertumbuhan ekonomi secara keseluruhan.

Intinya, pertumbuhan ekonomi Indonesia masih akan bergantung pada kon-

sumsi rumah tangga/swasta dalam waktu dekat ini. Diperkirakan, dengan asumsi perekonomian mengikuti skenario yang terbaik, pertumbuhan ekonomi bisa mencapai 5 persen di tahun 2002-2003, yakni 3 persen dari konsumsi rumah tangga dan 2 persen dari ekspor dan investasi. Namun untuk tahun 2002 ini, kami memperkirakan pertumbuhan hanya akan mencapai 3,7 persen (target resmi pemerintah adalah 4 persen), itu pun dengan asumsi bahwa perekonomian dapat tumbuh sebesar 4,5-5,0 persen pada sisa tahun 2002 ini.

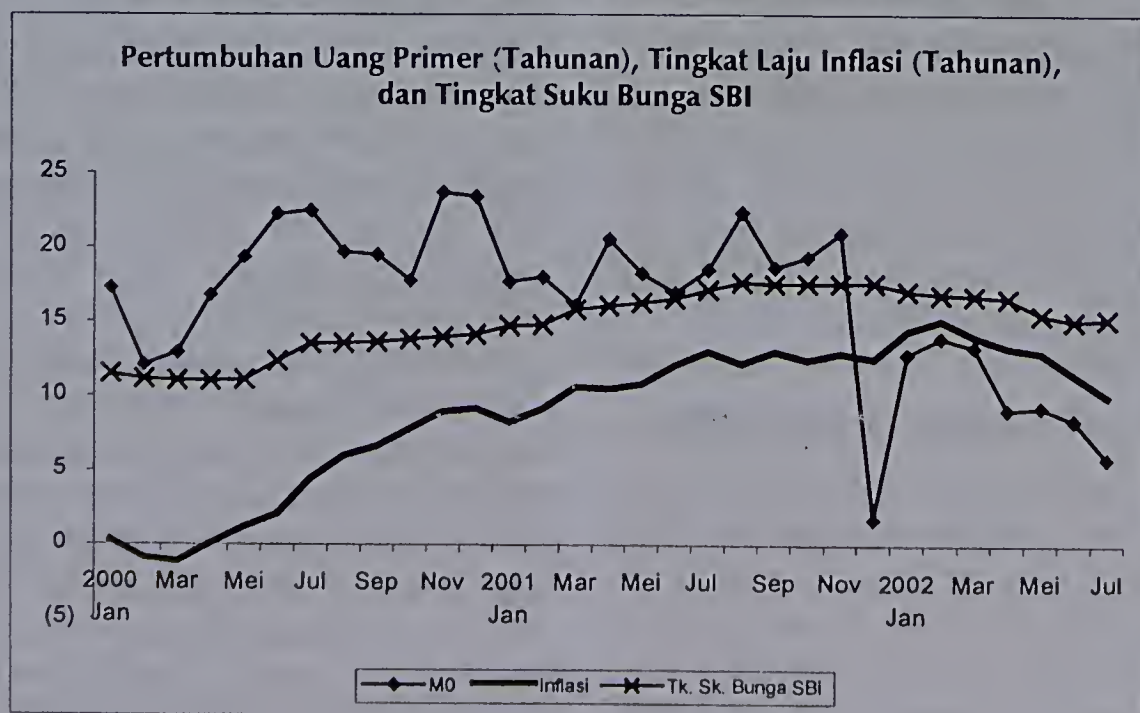
PERKEMBANGAN MONETER

Inflasi dan Uang Beredar

Sejak bulan Februari-Juli 2002, tingkat laju inflasi per tahun terus meng-

Gambar 1

TURUNNYA UANG BEREDAR DAN TINGKAT LAJU INFLASI



Sumber: Bank Indonesia.

alami penurunan yang signifikan, yaitu dari 15,1 persen menjadi 10,5 persen. Sementara itu, kumulasi inflasi bulan Januari-Juli mencapai 5,2 persen. Hal ini menunjukkan kemungkinan tercapainya inflasi satu digit di tahun ini, yaitu sekitar 9 persen. Angka tersebut diperoleh dengan pertimbangan bahwa dari Agustus-Desember kumulasi inflasi bulanan tidak akan melebihi 4 persen.

Seiring dengan turunnya inflasi, uang beredar juga dijaga pertumbuhannya. Pertumbuhan tahunan uang primer (M0) terus mengalami penurunan dari 13,3 persen di bulan Maret, menjadi 5,9 persen di bulan Juli. Padahal kami memperkirakan, berdasarkan data dan pengalaman sebelumnya, tingkat pertumbuhan uang primer tahunan sebesar 11-12 persen sudah cukup untuk mencapai inflasi satu digit.

Penyebab utama merosotnya pertumbuhan uang beredar adalah turunnya pertumbuhan *currency in circulation*. Hal ini berarti bahwa permintaan masyarakat akan uang *cash* menurun. Ada kemungkinan penurunan ini mencerminkan lemahnya aktivitas perekonomian di sektor riil, dan jika ini kasusnya, maka dari sisi *supply*, diperlukan tingkat suku bunga yang lebih rendah.

Tingkat Suku Bunga Merayap Turun

Bank Indonesia (BI) mulai sedikit melonggarkan kebijakan moneter, dengan cara menurunkan tingkat suku bunga di bulan Juli 2002. Meskipun demikian, laju pertumbuhan uang primer tetap terkendali, bahkan berada pada posisi 5 persen di bawah target indikatif yang

diminta IMF. Oleh karena itu, BI membiarkan tingkat suku bunga SBI (1 bulan) terus turun hingga mencapai 14,3 persen di akhir bulan Agustus, dengan harapan bahwa jumlah uang primer dapat naik untuk memenuhi target. Turunnya tingkat suku bunga SBI akan mengakibatkan dua hal, yaitu menurunnya tingkat suku bunga deposito bank-bank komersial, serta maraknya perdagangan di pasar obligasi dalam waktu dekat ini.

Lemahnya Pertumbuhan Kredit

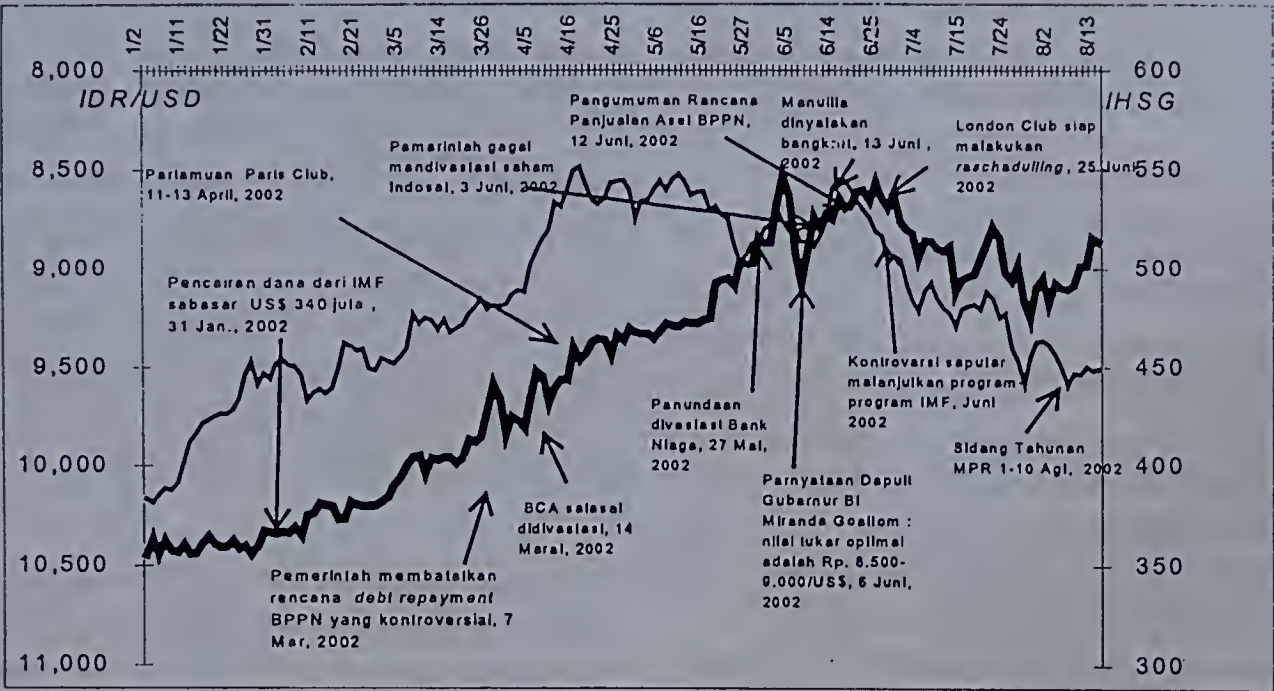
Lemahnya pertumbuhan kredit dalam tiga bulan terakhir ini mencerminkan menurunnya aktivitas investasi dalam negeri. Nilai kredit yang disalurkan ke sektor industri pengolahan mengalami penurunan secara signifikan dari Rp. 112 triliun (Februari 2002) menjadi Rp. 104 triliun (Juni 2002), seiring dengan menurunnya pertumbuhan sektor industri pengolahan pada PDB. Sebaliknya, kredit yang disalurkan kepada konsumen dan UKM, pertumbuhan tahunannya mencapai 35 persen. Menurut data BI, lebih dari 50 persen kredit baru yang dilepas perbankan adalah untuk kelompok UKM.

Rupiah dan IHSG

Kondisi moneter dan perekonomian yang relatif membaik, perbaikan stabilitas keamanan, serta beberapa berita positif seputar pertemuan Paris Club dan suksesnya divestasi BCA telah mendorong apresiasi nilai tukar rupiah terhadap dolar AS sejak Januari 2002. Puncak penguatan rupiah terjadi sekitar akhir bulan Juni yaitu pada posisi Rp. 8.500,- per dolar AS. Sejak itu, beberapa pe-

Gambar 2

PERGERAKAN RUPIAH DAN IHSG



Sumber: www.jsx.co.id dan http.pacific.commerce.ubc.ca/xr.

istiwa seperti rencana kontroversial penjualan utang BPPN, kasus Manulife dan suasana politik menjelang Sidang Tahunan MPR sempat mendorong merosotnya rupiah sampai Rp. 9.000,- per dolar AS. Meskipun demikian, Sidang Tahunan yang sukses berhasil membawa rupiah stabil di kisaran Rp. 8.700,- – Rp. 8.900,- per dolar AS. Kami memprediksi kondisi ini akan bertahan untuk beberapa bulan yang akan datang, meskipun terjadi penurunan pada tingkat suku bunga. Alasannya adalah bahwa obligasi pemerintah dan juga swasta menjadi lebih menarik bagi investor asing dengan rendahnya tingkat suku bunga, sehingga *capital inflow* akan meningkat dan rupiah terapresiasi.

Sementara itu, Indeks Harga Saham Gabungan (IHSG) kembali menurun di ki-

saran 450 pada pertengahan Agustus, setelah mencapai puncaknya (550) di pertengahan bulan Juni. Kasus Manulife yang kontroversial menyadarkan investor akan lemahnya sistem peradilan di Indonesia, sehingga iklim investasi pun menjadi suram.

ISU FISKAL

Mencari Stimulus pada RAPBN 2003

Sejauh ini arah perkembangan anggaran pemerintah di tahun 2002 sudah tepat. Kelihatannya target defisit anggaran sebesar 2,5 persen dari PDB akan tercapai. Asumsi nilai tukar dan pertumbuhan ekonomi juga tampak lebih meyakinkan akibat penguatan rupiah yang terjadi belakangan ini. Di samping itu,

Tabel 3

RINGKASAN APBN 2002 DAN RAPBN 2003

	2002		2003		
	APBN (Rp. milyar)	% terhadap PDB	Anggaran yang diajukan (Rp. milyar)	% terhadap PDB	Perubahan 2002-2003 (%)
Pendapatan Dalam Negeri	301.874,3	17,9	327.834,2	16,8	8,6
Perpajakan	219.627,5	13,0	260.785,4	13,3	18,7
Bukan Pajak	82.246,8	4,9	67.048,8	3,4	-18,5
Belanja Negara	344.008,8	20,4	354.097,5	18,1	2,9
Belanja Pemerintah Pusat	246.040,0	14,6	240.881,2	12,3	-2,1
Belanja Rutin	193.740,9	11,5	186.381,4	9,5	-3,8
Belanja Pembangunan	52.299,1	3,1	54.499,8	2,8	4,2
Dana Perimbangan	97.968,8	5,8	113.216,3	5,8	15,6
Defisit dan Pembiayaan					
Anggaran	42.134,5	2,5	26.263,3	1,3	-37,7
Pembiayaan Dalam Negeri	23.500,8	1,4	16.851,6	0,9	-28,3
Pembiayaan Luar Negeri	18.633,7	1,1	9.411,7	0,5	-49,5

Sumber: Departemen Keuangan.

target penerimaan pajak sepertinya akan tercapai, akibat usaha pemerintah yang cukup agresif dalam melakukan intensifikasi dan ekstensifikasi pajak. Sementara itu dari sisi pembelanjaan, penguangan subsidi migas dan listrik berlangsung mulus, dan pembiayaan defisit dari luar negeri pun sudah dipastikan dengan suksesnya negosiasi Paris Club.

Perhatian masyarakat kini terpusat kepada RAPBN 2003 yang disampaikan melalui pidato presiden pada tanggal 16 Agustus yang lalu. Asumsi-asumsi RAPBN 2003 sepertinya begitu ambisius: pertumbuhan ekonomi sebesar 5 persen; tingkat laju inflasi sebesar 8 persen; SBI 13 persen; dan nilai tukar rupiah sebesar Rp. 8.700,- per dolar AS. Sementara itu, defisit anggaran ditargetkan sebesar 1,3 persen dari PDB. Di antara asumsi-asumsi tersebut, yang terlihat terlalu optimis adalah pertumbuhan ekonomi dan ting-

kat laju inflasi. Kami beranggapan bahwa asumsi pertumbuhan sebesar 4-4,5 persen dan inflasi sebesar 9-10 persen lebih realistis bagi RAPBN 2003.

Dari sisi penerimaan, pemerintah berencana untuk menaikkan target penerimaan pajak sebesar 19 persen dari target di tahun 2002. Lebih tepatnya, penerimaan pajak non-migas akan digenjot untuk menyumbang sebesar 72 persen total penerimaan. Untuk memenuhi target ini, penarikan pajak, terutama pajak pendapatan perusahaan dan individu, akan lebih intensif. Agar dampak negatif dari kenaikan pajak ini bisa diperkecil, kualitas manajemen kantor pajak pemerintah harus ditingkatkan dan kebocoran dalam pungutan pajak karena korupsi harus bisa ditekan.

Dari sisi pengeluaran, terlihat jelas bahwa pemerintah tidak bisa diharapkan

untuk menjadi stimulus bagi pertumbuhan ekonomi. Total pengeluaran rutin diperkirakan akan turun sebesar 13 persen secara riil dari APBN 2002, karena dihapuskannya berbagai subsidi pemerintah. Saat ini yang akan memegang peran dalam menstimulasi pertumbuhan ekonomi adalah dana perimbangan. Dana ini mencakup 30 persen dari total belanja pemerintah. Di samping memperkecil kesenjangan antara Pusat dan Daerah, dana ini juga diharapkan berfungsi sebagai basis penguatan kompetisi di tingkat lokal.

Pemerintah menerapkan beberapa cara untuk membiayai defisit anggaran sebesar Rp. 26,33 trilyun, yaitu menggenjot privatisasi, penjualan aset, mengeluarkan obligasi, serta menggunakan sisa dana dari tahun 2002. Upaya pemerintah untuk melakukan privatisasi sangat diharapkan mengingat kemungkinan lemahnya hasil penjualan aset-aset pemerintah pada BPPN. Dengan asumsi defisit anggaran yang ambisius, dan efek moneter (selisih pengeluaran dalam negeri dengan penerimaan pemerintah dari perpajakan) yang hanya sebesar Rp. 92 trilyun, perlu upaya yang tidak main-main untuk mewujudkan anggaran tahun 2003.

NERACA PEMBAYARAN

Ekspor dan Impor: Sedikit Bergairah

Meskipun angka ekspor semester pertama tahun ini (US\$27,4 milyar) masih lebih rendah dibandingkan dengan periode yang sama tahun lalu (US\$29,4 milyar), data BPS mencatat sedikit perbaik-

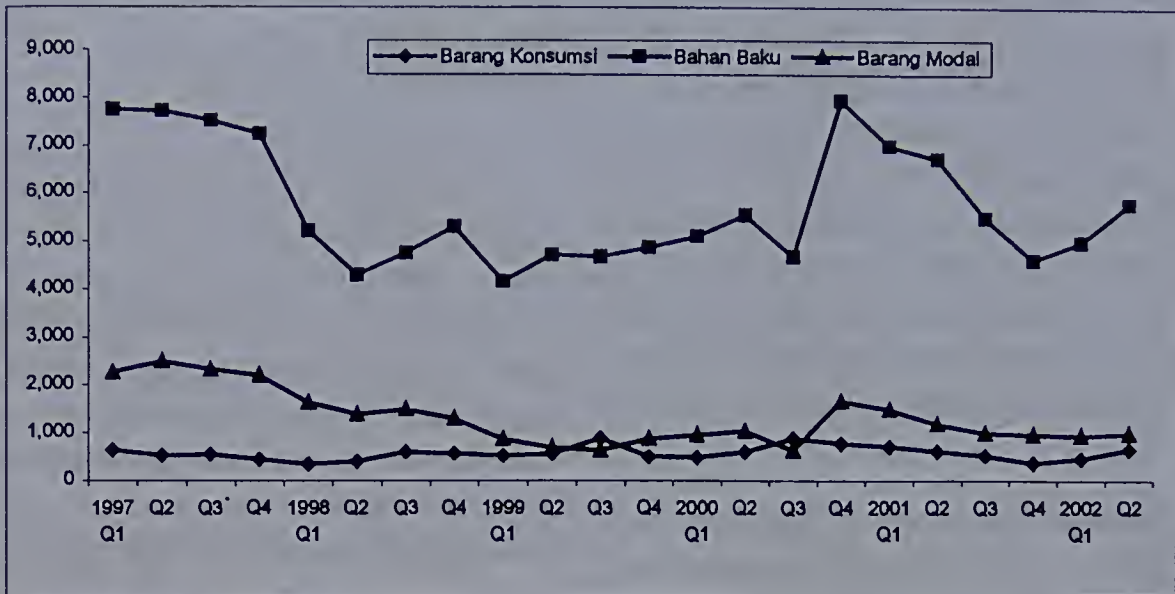
an semenjak tragedi 11 September 2001, terutama dengan kuatnya ekspor komoditas industri pengolahan. Sebaliknya, ekspor migas dan tambang mengalami sedikit penurunan dibandingkan dengan semester kedua tahun 2001.

Perlu dicatat bahwa telah terjadi perubahan struktur pola ekspor, dari yang semula didominasi sepatu, garmen dan tekstil, maka pada semester pertama 2002 ini yang mencatat angka ekspor tertinggi adalah peralatan rumah tangga, mesin/peralatan mekanis, mesin/peralatan listrik dan bahan buatan tangan. Ekspor komoditas-komoditas tersebut meningkat sebesar 9,6 persen dibandingkan dengan semester kedua tahun 2001. Beberapa asosiasi eksportir seperti misalnya untuk sepatu serta tekstil dan garmen, melaporkan permintaan dari luar negeri berkurang, seiring dengan beralihnya permintaan ke negara-negara seperti Cina, Vietnam dan Thailand. Suatu tantangan bagi Indonesia untuk dapat mempertahankan pertumbuhan ekspor, mengingat kondisi eksternal yang tidak kondusif akibat resesi global.

Seperti ekspor, impor juga relatif membaik sejak tragedi 11 September 2001. Angka impor di semester pertama tahun 2002 menunjukkan peningkatan sebesar 6,5 persen dibandingkan dengan semester kedua tahun 2001 (lihat Gambar 3). Angka resmi ini tentunya lebih rendah daripada impor yang sesungguhnya terjadi, mengingat tingginya tingkat penyelundupan. Sejauh ini belum ada tindakan efektif yang dilakukan pemerintah untuk memerangi impor ilegal dan penyelundupan.

Gambar 3

NILAI IMPOR BERDASARKAN KATEGORI (Dalam US\$ Juta)



Sumber: BPS, Indikator Ekonomi.

Neraca Modal dan Investasi yang Suram

Untuk pertama kalinya sejak krisis ekonomi, *net private capital outflows* atau aliran modal keluar swasta di triwulan keempat tahun 2001 anjlok hingga US\$0,18 juta, jauh lebih rendah daripada rata-rata US\$2,5 juta dari data tiap triwulan yang diamati selama empat tahun terakhir ini. Meskipun demikian, data sementara neraca pembayaran di triwulan pertama justru menunjukkan kenaikan sebesar US\$1 milyar. Di bagian "lain-lain" dari neraca pembayaran, terjadi peningkatan yang cukup stabil sejak triwulan terakhir 2001. Diperkirakan, bahwa bagian tersebut menandakan kembalinya modal dari dalam negeri yang "diparkir" di luar negeri, akibat stabilnya situasi politik pasca pergantian kepresidenan di bulan Juli 2001.

Investasi di triwulan kedua tahun 2002 cukup suram, sebagaimana yang dilapor-

kan oleh Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM). PMA (Penanaman Modal Asing) yang disetujui menurun sebesar 42 persen, sedangkan PMDN (Penanaman Modal Dalam Negeri) turun sebesar 72 persen. Beberapa perusahaan asing seperti *Matshushita Electrics* menunjukkan niat untuk melakukan relokasi dari Indonesia (*Kompas*, 26 Agustus 2002).

Survei Bank Indonesia juga memperkirakan suramnya prospek investasi jangka panjang, yang ditandai dengan meningkatnya premi risiko jangka panjang. Hal ini menggambarkan masalah yang serius, dan perlunya upaya pemerintah yang serius untuk mengatasi masalah keamanan, kelembagaan dan kepastian hukum guna menurunkan premi risiko tersebut. Di samping itu, fakta bahwa pemerintah dan DPR masih belum mencapai kesepakatan mengenai Undang-Undang Penanaman Modal juga menjelaskan tidak pasti-

nya situasi investasi di tanah air, sehingga investor asing terpaksa dihadapkan pada pilihan untuk melakukan relokasi investasi.

ISU PERBANKAN DAN KEUANGAN

Dihapuskannya Penjaminan Deposito Nasabah

Pemerintah menyampaikan rencananya untuk secara bertahap menghapus skema penjaminan deposito perbankan, namun tidak disertai dengan jadwal yang pasti. Sedangkan menurut peraturan, enam bulan sebelum waktu yang ditetapkan, pemerintah sudah harus memberikan pengumuman untuk peringatan. Awalnya, tahun depan rencana itu sudah akan dimulai, namun keputusan itu ditunda, karena BI menyatakan bahwa sebelum dihapuskannya penjaminan tersebut, harus ada beberapa kesepakatan institusional mengenai asuransi *limited liability deposit*.

Di lain pihak, ada pendapat yang menyatakan bahwa pemerintah harus segera mungkin mengakhiri skema penjaminan bagi pinjaman antarbank, dengan alasan untuk mendisiplinkan perbankan. Kami juga percaya bahwa dihapuskannya penjaminan deposito secara bertahap akan mendorong terjadinya persaingan dalam bank, sehingga nasabah akan mendepositokan uang mereka di bank-bank yang lebih kredibel.

Restrukturisasi Obligasi Pemerintah

Pemerintah berencana untuk segera merestrukturisasi obligasi yang kini dipegang oleh berbagai bank, dimulai dari yang jatuh tempo pada tahun 2004.

Hal ini dilakukan untuk mengganti obligasi jangka pendek, dengan jangka waktu yang lebih panjang, sehingga beban pembayaran utang yang besar dapat diperkecil dalam waktu dekat ini.

Sebagian besar obligasi pemerintah akan jatuh tempo antara 2004-2009, oleh karena itu perlu dilakukan manajemen fiskal yang tepat, agar tidak terjadi gangguan keseimbangan fiskal. Contohnya, tahun ini beban pembayaran bunga saja mencakup Rp. 88,5 trilyun, atau sekitar 27 persen dari penerimaan dalam negeri. Jika jangka waktu jatuh tempo obligasi tidak direstrukturisasi sampai tahun 2004, beban utang dalam negeri berupa pembayaran bunga dan pokok pinjaman akan mencapai lebih dari Rp. 100 trilyun, suatu jumlah yang bukan main-main. Rencana untuk melakukan restrukturisasi ini harus disetujui oleh DPR. Restrukturisasi akan mengurangi risiko meledaknya *fiscal time bomb* di tahun 2004, namun di lain pihak biaya untuk mengelola obligasi ini akan meningkat karena pemerintah hanya melakukan penundaan pembayaran pokok, dengan demikian membayar bunga untuk jangka waktu yang lebih panjang. Sebagai catatan, perlu diingat bahwa kita masih belum memiliki pasar obligasi yang efektif di mana masyarakat bisa melakukan penilaian terhadap obligasi yang baru. Tanpa adanya pasar obligasi, seorang pemegang obligasi akan susah untuk menjual surat utangnya kepada pihak ketiga.

Penjualan Aset BPPN

Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) baru saja menyelesaikan pen-

jualan besar-besaran kredit bermasalah senilai lebih dari Rp. 135 triliun. Hasil penjualan ini diperkirakan akan memenuhi target BPPN untuk mengumpulkan Rp. 42 triliun untuk membiayai sebagian defisit anggaran pemerintah.

Meskipun demikian, banyak kontroversi seputar penjualan aset ini. *Pertama*, tingkat pengembalian aset (*asset recovery rate*) sangat rendah, yaitu hanya sebesar 28,3 persen dari total aset yang terjual. *Kedua*, penjualan ini tidak berhasil menurunkan jumlah obligasi pemerintah yang beredar di pasar, seperti yang semula diperkirakan atau ditargetkan. *Ketiga*, ada dugaan justru terjadi KKN dalam proses penjualan aset. Ada kemungkinan penjualan aset BPPN itu akan diselidiki oleh BPK.

ISU LAIN-LAIN

Perpisahan dengan IMF?

International Monetary Fund (IMF) telah memutuskan mencairkan kembali pinjaman senilai US\$360 juta, sebagai bagian dari paket bantuan senilai US\$5 milyar yang dijanjikan kepada pemerintah Indonesia di akhir tahun 1997. Secara umum, IMF menyatakan puas dengan kinerja pemerintah dalam melaksanakan reformasi, berdasarkan hasil evaluasi yang mereka lakukan terhadap *Letter of Intent* (LoI) ke-6 awal Agustus lalu. Menurut IMF, meskipun indikator-indikator moneter membaik (turunnya inflasi dan tingkat suku bunga, serta stabilnya nilai tukar rupiah), pemerintah harus lebih memfokuskan diri pada upa-

ya-upaya untuk mencapai stabilitas makroekonomi yang berkelanjutan, seperti restrukturisasi perbankan dan mengembalikan kepercayaan investor asing.

Belakangan ini terjadi debat hangat mengenai peran IMF di Indonesia, yang diwarnai dengan gagasan untuk memutuskan kontrak pemerintah Indonesia dengan lembaga internasional tersebut. Kontrak yang semestinya berakhir November tahun ini diperpanjang lagi oleh pemerintah sampai tahun 2002, sebagai bagian dari persyaratan yang diajukan kreditor di Paris Club. Keputusan ini menimbulkan perselisihan antara anggota kabinet, khususnya Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional Kwik Kian Gie, yang menentang perpanjangan kontrak, dengan Menko Perekonomian Dorodjatun Kuntjoro-Jakti dan Menteri Keuangan Boediono yang mendukung perpanjangan. Belakangan anggota MPR juga menyarankan untuk memutuskan kontrak sebelum waktunya. Tentunya kritik terhadap IMF adalah berdasarkan argumen belum juga keluarnya Indonesia dari krisis setelah 4 tahun. Di samping itu, dampak berita pencairan pinjaman IMF tampaknya tidak lagi terlalu signifikan bagi pelaku pasar.

Namun kesalahan tidak sepenuhnya terletak pada IMF. Kita juga harus mengingat bahwa pemerintah tidak melaksanakan program-program yang digariskan secara disiplin, apalagi dengan pergantian kabinet yang terus-menerus, pendekatan reformasi yang digunakan juga berbeda-beda. Lagipula, secara realistis, pemerintah diuntungkan dengan cairnya dana tersebut dan juga karena IMF masih

merupakan indikator standar kepercayaan internasional. Meskipun demikian, kita juga harus mempersiapkan suatu *exit strategy*, karena tentunya kita tidak ingin selamanya berstatus "dalam krisis". Sayangnya, perseteruan antaranggota kabinet justru memberikan sinyal tidak kompaknya aparat, suatu pertanda yang kurang memuaskan.

Ketidakpastian Hukum: Sumber Kekhawatiran bagi Investor Asing

Ada dua kasus investasi asing yang mendapat sorotan di pertengahan tahun 2002 ini. Yang pertama terjadi ketika Mahkamah Agung Republik Indonesia mengeluarkan keputusan bangkrut yang sangat kontroversial terhadap PT Asuransi Jiwa Manulife Indonesia (AJMI), unit lokal dari Manulife Financial Corp yang berbasis di Kanada, bulan Juli yang lalu. Pemerintah kemudian memutuskan untuk melakukan investigasi dan memecat tiga orang hakim yang dituduh menerima suap ketika menangani kasus tersebut. AJMI dinyatakan bangkrut sebab PT Dharmala Sakti Sejahtera (DSS), mantan mitra lokal Manulife yang sebagian besar kepemilikannya dijual kepada Manulife di tahun 2002, mengajukan petisi bangkrut di bulan Mei berdasarkan klaim bahwa AJMI menolak membayar deviden senilai Rp. 22,4 milyar 1999 kepada DSS. Perseteruan antara AJMI dan DSS merupakan episode panjang dan bermasalah, yang berakar dari tidak jelasnya kepemilikan saham Manulife

di DSS. Perseteruan ini sempat mengundang reaksi keras dari pemerintah Kanada, antara lain peringatan untuk tidak melakukan investasi di Indonesia, terutama dengan perusahaan bermasalah.

Meskipun pembatalan keputusan bangkrut disambut dengan baik oleh investor lokal maupun asing, bukan berarti iklim investasi sudah mulai mulus. Kasus kedua menimpa perusahaan minyak British Petroleum (BP) dan Rio Tinto PLC. Pemerintah Kalimantan Timur mengajukan tuntutan kepada kedua perusahaan tersebut, yang isinya memaksa mereka untuk menjual 51 persen saham mereka di perusahaan *joint venture*, PT Kaltim Prima Coal (KPC). Dalam kontrak yang telah ditandatangani, BP dan Rio Tinto wajib menawarkan saham usaha mereka (senilai US\$420) kepada investor lokal, namun tidak ada ketentuan kepada siapa saham tersebut harus dijual. Pemerintah Kalimantan Timur, dengan semangat otonomi daerah, merasa membeli saham tersebut. Pemerintah Pusat akhirnya harus mengancam menjatuhkan tindakan hukum hingga akhirnya Pemda Kalimantan Timur mau membatalkan tuntutan mereka. Kasus ini mencerminkan berbagai jenis permasalahan yang dihadapi investor untuk melakukan bisnis di daerah. Semboyan yang dinamakan semangat otonomi daerah terkadang membuat pemerintah pusat terlambat atau takut melakukan intervensi, sehingga investor dihadapkan pada berbagai ketidakpastian.

Konflik-konflik Sosial di Indonesia: Refleksi Keresahan Masyarakat

Selo Soemardjan

Konflik sosial secara horizontal dan vertikal yang terjadi di sejumlah daerah di Indonesia berakar pada sejumlah faktor struktural. Kecemburuan sosial yang muncul akibat adanya gap sosial dan ekonomi pada berbagai kelompok masyarakat merupakan sumber utama konflik. Perbedaan perlakuan oleh pemerintah terhadap kelompok masyarakat tertentu yang pada gilirannya menimbulkan perbedaan status sosial dan politik dengan kelompok masyarakat lain menjadi bibit ketegangan antara berbagai kelompok. Hal ini diperburuk oleh terjadinya krisis ekonomi dan politik yang semakin memicu keresahan dalam masyarakat. Dengan kehadiran pihak ketiga yang ingin mengambil keuntungan di tengah suasana yang tegang, konflik yang semula terpendam diperparah dengan menggunakan sentimen agama dan etnis sehingga konflik terbuka di antara kelompok masyarakat menjadi tak dapat dihindari. Memecahkan persoalan struktural sambil memperbaiki sistem politik dan pemerintahan harus menjadi prioritas agar konflik sosial segera dapat diakhiri.

PENDAHULUAN

SETIAP masyarakat mendambakan suatu suasana sosial yang mengandung harmoni antara tata-hidupnya dengan kekuatan-kekuatan di dalam lingkungannya, baik lingkungan alam maupun lingkungan sosial. Dalam hubungan antara kedua faktor itu ada beberapa komponen sosial yang bermakna strategis bagi masyarakat. *Pertama*, masyarakat menghendaki berlangsungnya keamanan dan ketertiban umum yang menjamin bebasnya masyarakat dari gangguan-gangguan yang menghalangi para warganya untuk hidup berkeuarga dengan tenteram dan bekerja dengan kepastian bahwa hasilnya dapat mendukung kehidupannya. *Kedua*, masyarakat menginginkan kesejahteraan dalam arti cukup sandang, pangan, papan (ru-

mah tempat tinggal), kesehatan dan (sekarang sudah merata) pendidikan untuk anak-anak.

Ketiga, masyarakat mengharapkan keadilan, baik keadilan menurut hukum maupun keadilan sosial. Keadilan menurut hukum diharapkan dari para pejabat pemegang kekuasaan negara, sedang keadilan sosial berwujud jaminan bahwa setiap orang mendapat pahala atau hukuman dalam hidupnya yang sesuai dengan jasa-jasa atau kerugian bagi masyarakat dari perbuatan-perbuatan yang menjadi tanggung jawabnya. *Keempat*, masyarakat menilai tinggi kebahagiaan yang dapat tercapai karena terasa keselarasan antara seluruh keinginan pribadi dengan realitas sosial, intelektual dan spiritual di sekitarnya.

Bilamana salah satu atau beberapa faktor kehidupan masyarakat itu terganggu maka gangguan itu diterima dengan rasa derita. Kalau gangguan itu berlangsung lama maka rasa derita itu dapat tumbuh menjadi rasa resah (*distress*). Kalau berlanjut lebih lama lagi maka rasa resah itu dapat menjadi rasa gelisah (*frustrasi*) yang makin lama dapat menjadi panas dengan tekanan yang senantiasa bertambah kuat sampai suatu saat meledak menjadi kerusuhan sosial.

PENDEKATAN SOSIOLOGIS TENTANG KERESAHAN SOSIAL

Dengan sedikit variasi proses perkembangan dari keresahan menjadi kerusuhan secara akademis sosiologis dan dengan lebih mengingat pada reaksi masyarakat dapat digambarkan seperti berikut. Keresahan yang diderita oleh masyarakat dapat diredam sampai menjadi rasa tenang dengan masyarakat mengundurkan diri (*withdrawal*) dari masalah yang menyebabkan keresahan itu. Dalam bahasa Jawa sikap yang demikian itu mungkin dapat dinamakan sikap "pasrah". Dengan sikap "pasrah" itu orang tidak akan berbuat apa-apa dalam hubungan dengan masalah yang dihadapi oleh masyarakat umum, akan tetapi yang dicari adalah sikap yang dapat menenangkan perasaan dalam diri seseorang. Apapun yang menimpa seorang yang bersikap "pasrah" tidak lagi dapat menggetarkan emosinya atau menimbulkan keresahan pada dirinya karena seolah-olah wadahnya emosi sudah ditutup terhadap akibat apapun yang berasal dari masalah yang menjadi sumber keresahan umum

tadi. Meskipun seorang warga masyarakat yang "pasrah" mungkin berhasil menyelamatkan dirinya sendiri, masalahnya tetap hidup dan tetap menjadi sumber keresahan umum.

Sikap yang berbeda dapat disusun oleh seorang warga masyarakat yang tidak mau tenggelam dalam lautan keresahan di sekitarnya, akan tetapi tidak mempunyai kekuatan untuk melawan dan memusnahkannya. Sikap yang diambil adalah menyesuaikan diri dengan suasana yang ditimbulkan oleh masalah itu. Orang militer dapat mengatakan dalam bahasa Inggris: *If you cannot beat it, join it*. Dengan sikap adaptasi itu orang mungkin dapat menyelaraskan rasa derita di dalam dirinya dengan keresahan sosial di sekitarnya sehingga mungkin dapat tercapai keselarasan antara perasaan lahiriah orang itu dengan suasana resah di sekitarnya. Mungkin juga, kalau orang itu dapat menemukan akal dan dapat menyusun cukup kekuatan, orang itu dapat mengurangi atau malahan menghilangkan masalah itu sehingga lenyap pula sumber keresahan sosial yang ditanggulangnya.

Lebih keras dari sikap adaptasi adalah sikap agresi yang sejak semula melawan untuk memecahkan masalah sumber keresahan sosial yang dialami oleh masyarakat. Untuk membuat sikap itu diperlukan keberanian dan kemampuan untuk bertarung melawan kekuatan-kekuatan yang mendukung masalah penyebab keresahan atau malahan kegelisahan umum. Perlawanan itu pasti dihadapi oleh kekuatan-kekuatan *vested interest* yang sejak semula mendapat keuntungan dari masalah sumber keresahan. Na-

mun sikap yang disusul dengan tindakan-tindakan fisik itu mungkin sekali tidak dapat dicegah oleh karena merupakan ledakan emosi tinggi yang sudah menumpuk di kalangan masyarakat sejak lama. Rasa resah yang berkembang menjadi rasa gelisah umum itu meledak menjadi kerusuhan sosial yang dilakukan orang banyak secara massal dengan kekerasan dan kebringasan terhadap lawan manusia ataupun benda. Gerakan massal dengan kekerasan itu dalam bahasa asing dinamakan *riot* (kerusuhan).

Kalau massa yang melakukan kerusuhan itu mengetahui di mana letaknya sumber keresahan maka kerusuhan itu mungkin sekali diarahkan pada sumber itu. Akan tetapi mungkin saja bahwa sumber itu bersifat abstrak tanpa bentuk yang dapat dilihat oleh orang banyak seperti misalnya krisis moneter atau krisis ekonomi. Dalam hal itu ledakan emosi masyarakat menyebar ke kanan dan ke kiri tanpa sasaran tertentu.

Meskipun tidak ada sasaran yang kongkret dan jelas, ada suatu pola yang tampak dalam pemilihan sasaran oleh masyarakat yang beremosi tinggi itu. Tanpa pemikiran yang rasional dan mungkin saja karena muncul dari perasaan di bawah sadar (*sub-conscious feeling*) masyarakat mengarahkan gerak massalnya pada bangunan-bangunan yang dianggap mewakili sumber keresahan yang sudah lama mereka rasakan. Misalnya, dalam keresahan ekonomi, gerak kekerasan masyarakat disalurkan kepada toko-toko di pinggir jalan. Atau dalam keresahan yang dirasakan dalam hubungan dengan golongan yang berbeda agama rumah milik per warga golongan itu

dan tempat-tempat beribadah mereka itu dijadikan sasaran. Kalau yang dianggap oleh masyarakat sebagai sumber keresahan itu pemerintah maka tidak ragu-ragu gerakan mereka diarahkan pada kantor-kantor pemerintah atau gedung-gedung sidang dewan perwakilan rakyat.

Ditinjau dari sudut sosiologi, masalah keresahan sosial dapat dibedakan antara keresahan yang tertutup (*latent*) dan terbuka (*open*). Atau kalau sudah dapat diketahui pihak-pihak mana yang terlibat dapat digunakan istilah konflik tertutup dan konflik terbuka. Selama konflik masih dalam keadaan tertutup, maka rasa resah atau gelisah itu tersimpan saja dalam hati atau pikiran orang banyak tanpa ada aksi jelas terhadap pihak lain. Tetapi kalau rasa resah atau gelisah itu sudah menjelma menjadi langkah-langkah fisik terhadap pihak lain – yang sudah barang tentu mengundang aksi balasan daripadanya – maka konflik itu sudah bersifat terbuka.

Konflik terbuka itu kalau tidak dapat dipadamkan dalam waktu cepat akan membawa dampak yang lebih parah lagi bagi masyarakat. Pertarungan fisik dapat membawa kerusakan-kerusakan material (rumah tempat tinggal, bangunan keperluan umum, jalan, jembatan dan sebagainya) yang mengganggu kelancaran kehidupan masyarakat sehari-hari. Akan tetapi lebih parah lagi adalah rasa dendam dalam hati para warga dari satu pihak pada pihak lain. Kerusakan material dapat diperbaiki kembali dalam waktu yang relatif singkat. Tetapi rasa dendam dapat hidup lama di kalangan masyarakat, bahkan dapat menjadi warisan buat generasi penyusul. Kalau di atas diurai-

kan bahwa keresahan umum di dalam masyarakat dapat menjadi kerusuhan sosial, maka kerusuhan itu dapat menjadi keresahan sosial baru. Dengan demikian terbentuk rantai kejadian sosial yang sambung-menyambung: keresahan menimbulkan kerusuhan yang mengakibatkan keresahan baru yang menebar bibit kerusuhan dan selanjutnya.

Dari proses sosial negatif yang sambung-menyambung itu dapat ditarik kesimpulan bahwa demi keamanan, kebahagiaan dan kerukunan masyarakat penting sekali diusahakan agar setiap kasus konflik tertutup lekas-lekas dipadamkan atau setidaknya dikurangi kekuatannya agar tidak meledak menjadi konflik terbuka. Suasana konflik tertutup atau terbuka itu sebenarnya tergantung dari keseimbangan antara dua kekuatan sosial. Pada satu pihak ada kekuatan orang banyak (masyarakat) yang merasakan adanya dorongan untuk bertindak guna menghilangkan rasa resah. Pada pihak lain ada kekuatan-kekuatan *social control* (pengendalian masyarakat) yang hendak mencegah tindakan atau gerak dari pihak mana pun yang dapat mengganggu atau merusak tatanan hidup masyarakat. Mengenai hal *social control* itu dapat disebut tiga pihak yang oleh masyarakat dapat dianggap sah kekuatannya:

Pertama, ada yang dinamakan aparat pengendali formal (*formal control*) yang dibentuk, disusun, diatur dan diberi wewenang untuk bertindak atas nama negara. Aparat *formal control* itu harus selalu bertindak untuk dan atas dasar hukum yang dibuat oleh negara. Oleh karena itu mereka juga dinamakan lembaga penegak hukum: polisi, jaksa, pe-

ngadilan dan lembaga-lembaga kenegaraan lainnya.

Kedua, pengendalian non-formal (*non-formal control*). Pengendalian sosial ini dilakukan oleh sesama warga masyarakat seperti misalnya kawan, tetangga, rekan, kenalan dan sebagainya. Mereka berpegangan pada moralitas sosial yang isinya adalah nilai-nilai sosial budaya yang membedakan antara benar dan salah, baik dan buruk, luhur dan jahat. Di dalam masyarakat Indonesia, ajaran moralitas itu pada umumnya digelar oleh para pemuka agama, pemangku adat, guru kebatinan dan orang yang dituakan dalam masyarakat (orang berumur tinggi yang dihormati oleh masyarakat karena pengalaman hidupnya).

Ketiga, pengendalian batin (*inner control*). Seorang warga masyarakat mungkin berhasil meresapkan dalam batin (hati sanubari)-nya mengenai hakikat dari hukum dan moralitas sosial sehingga batin itu selalu menjadi pengawas pedoman dalam hubungan orang itu dengan sesama manusia dan masyarakat.

Kalau dalam suasana resah atau gelisah umum alat-alat *social control* itu dapat berfungsi efektif, dalam arti bahwa kekuatannya lebih besar daripada kekuatan massa yang tertumpuk di dalam masyarakat, konflik sosial yang terjadi dapat dikendalikan dalam batas-batas konflik tertutup. Tetapi kalau kekuatan *social control* tidak cukup kuat untuk menahan ledakan emosi massa, maka perkembangan konflik tertutup menjadi konflik terbuka tidak dapat dihindarkan. Aksi massa yang menggunakan kekerasan dan senjata akan muncul. Lebih-lebih kalau

di belakang kerusuhan itu ada provokator besar yang tersembunyi, maka tentulah keresahan akan berubah menjadi kerusuhan.

Sumber keresahan masyarakat dapat terwujud di bidang mana saja dalam kehidupannya. Di bidang ekonomi dapat terjadi krisis yang mengakibatkan ditutupnya perusahaan-perusahaan sehingga ribuan atau malahan jutaan tenaga kerja menganggur. Dalam hubungan sosial antar-golongan dapat terjadi kesenjangan dengan suatu golongan yang menduduki tempat yang dominan terhadap golongan lain yang serba kurang kekuatannya. Kesenjangan ini dapat terasa dalam hubungan antara golongan kaya dan miskin, golongan berkuasa dan rakyat jelata, masyarakat kota dan masyarakat desa, atau golongan mayoritas dan golongan minoritas. Kesenjangan-kesenjangan seperti yang disebutkan di sini sering dianggap sebagai hal yang menyimpang dari keadilan sosial.

Keresahan masyarakat juga dapat timbul karena antara dua atau beberapa golongan yang hidup berdekatan ada perbedaan kebudayaan atau perbedaan agama. Kedua-duanya, kebudayaan dan agama, menjadi pedoman hidup yang mendasar di golongannya masing-masing. Misalnya di Indonesia kebudayaan menjadi pedoman hidup bagi-suatu suku (*ethnic group*) sedang agama menjadi pedoman hidup bagi umatnya. Bedanya adalah bahwa di dalam kebudayaan nilai-nilai dan kaidah-kaidahnya diciptakan oleh masyarakat (manusia) atas dasar pengalaman hidupnya di bumi, sedangkan ajaran agama menurut kepercayaan umatnya berasal dari Tuhan dan karena itu tidak dapat

diubah oleh manusia atau masyarakat. Karena kemutlakan kepercayaan di bidang agama maka umatnya lebih sensitif terhadap perbedaan dengan agama lain.

SIKAP TOLERANSI SEBAGAI KUNCI PENCEGAH KONFLIK

Antara dua kebudayaan dan antara dua agama selalu ada persamaan dan perbedaan. Kalau para warga dari suku-suku yang berbeda kebudayaan itu dalam hubungannya (*interaction*) dipentingkan unsur-unsur yang sama atau saling mendukung, maka hubungan mereka tidak menimbulkan masalah. Bahkan suku-suku itu dapat bekerja sama, mungkin malahan saling berkawinan. Tetapi kalau dalam hubungan itu ditonjolkan hal-hal yang berbeda, atau malahan saling bertentangan, maka bibit-bibit konflik antarsuku dapat tumbuh. Lebih-lebih kalau ada lebih dari satu faktor yang berbeda, misalkan saja kesenjangan sosial dan ras, maka kemungkinan konflik sosial lebih gampang muncul. Apa yang dikatakan mengenai suku dan kebudayaannya di sini dengan sedikit perbedaan berlaku juga untuk umat dan agamanya.

Kunci dari hubungan damai antar-golongan adalah toleransi dalam pengertian tentang perbedaan-perbedaan sosial-budaya atau agama. Selangkah lebih maju lagi ke arah hubungan damai dan rukun adalah kalau ada sikap saling menghargai dan menghormati di antara kedua golongan yang berinteraksi. Dalam hal ini perlu diperhatikan adanya perbedaan antara hubungan antargolongan (*group relations*) dengan hubungan pribadi (*individual relations*) antara para warga da-

ri kedua golongan. Hubungan antargolongan mungkin jelas diwarnai dengan perbedaan unsur sosial-budaya yang dalam banyak hal dapat berkembang menjadi prasangka negatif daripada positif. Prasangka negatif biasanya menjadi jelas manakala para warga dari satu pihak bersama-sama berhadapan dengan atau membiarkan (bahasa Jawa: *ngrasani*) sifat-sifat watak pihak yang lain. Tetapi dalam keadaan yang demikian pun para warga kedua belah golongan, secara individu, dapat menjalin hubungan baik, bahkan akrab. Mereka yang mampu menjalin hubungan yang positif itu tetap sadar akan prasangka golongan yang negatif, tetapi dalam hubungan pribadi mereka prasangka itu disimpan di bawah sadar saja. Makin banyak hubungan pribadi (*individual relations*) antara para warga kedua belah pihak maka akan makin kecil kemungkinan memburuknya hubungan di antara golongan-golongan itu.

Biasanya dalam hubungan antargolongan atau antarsuku, pihak minoritas lebih menderita rasa resah dibandingkan dengan pihak yang menduduki tempat mayoritas. Perhitungannya adalah kalau-kalau konflik tertutup di antara mereka karena sesuatu hal meledak menjadi konflik terbuka dengan kekerasan fisik atau kebringasan, golongan minoritas cenderung "kalah" dari golongan mayoritas. Tetapi kalau kedua belah pihak itu seimbang kekuatannya, mereka harus selalu berhati-hati jangan sampai hubungan damai dan rukun mereka dipicu menjadi pertengkaran.

Mengenai kemungkinan konflik sosial tertutup terpicu menjadi konflik sosial terbuka, dari berbagai kasus konflik

sosial yang terjadi di Indonesia sejak 1998 dapat diamati ada dua macam pemicu, yaitu pemicu dari dalam masyarakat sendiri dan pemicu yang asalnya dari luar. Pemicu dari dalam biasanya diwujudkan dengan peristiwa kecil yang melibatkan dua atau beberapa orang warga dari kedua belah pihak. Peristiwa itu seolah-olah membakar emosi banyak orang dari kedua belah pihak atau dari pihak yang dominan saja dan kemudian menjalar menjadi konflik besar.

Bisa juga pemicu itu direkayasa oleh suatu pihak (biasanya dari golongan politik) yang dengan sengaja memicu konflik sosial agar dapat meraih keuntungan bagi dirinya sendiri atau bagi golongannya. Pemicu yang demikian itu dengan bahasa umum dinamakan provokator. Biasanya sukar sekali untuk mengungkapkan identitas dan alamat provokator oleh karena orang atau kelompok itu bertindak secara sembunyi-sembunyi atau malahan beraksi melalui pihak lain.

KERUSUHAN SEJAK 1998

Pertengahan tahun 1997 beberapa negara di Asia Tenggara, termasuk Indonesia, terpukul dengan krisis moneter yang mengguncangkan ekonomi nasional. Kalau negara-negara lain sudah dapat sembuh kembali dari malapetaka itu, Indonesia sampai saat ini (Juli 2002) belum dapat menunjukkan titik-titik terang ke arah kesehatan ekonominya. Bahkan krisis moneter disusul dengan krisis-krisis lain yang menambah berat rasa resah yang diterima oleh rakyat umum. Krisis moneter mengakibatkan kemerosotan nilai tukar rupiah terhadap dollar AS hingga

mencapai lebih dari Rp 15.000,- per dollar AS. Akibatnya, harga-harga umum dalam hitungan rupiah naik tajam. Yang meresahkan dunia perdagangan, terutama perdagangan rakyat kecil, adalah rusaknya stabilitas harga-harga umum, sehingga menambah keresahan para ibu rumah tangga untuk memenuhi kebutuhan mereka sehari-hari.

Krisis moneter disusul dengan krisis ekonomi dalam bentuk pengurangan kegiatan atau malahan penutupan perusahaan-perusahaan besar yang harus membayar barang-barang dan jasa-jasa dari luar negeri dengan dollar AS, akan tetapi harus menerima penghasilan di dalam negeri dengan rupiah. Akibatnya jumlah karyawan yang di-PHK dan menjadi penganggur naik tajam menjadi lebih dari 40.000.000 orang. Jumlah yang sekian banyaknya itu tidak dapat tertampung seluruhnya dalam tradisi kekeluargaan baik oleh masyarakat kota maupun desa. Pemerintah sendiri pun juga kewalahan mengurus pengangguran itu.

Di bidang politik tahun 1998 muncul keresahan dan kerusakan karena perubahan-perubahan fundamental yang hanya mengejar ideologi namun karena tidak disiapkan lebih dulu telah menimbulkan kerusakan yang merata ke mana-mana. Selama Presiden Soeharto berkuasa dengan tangan besi untuk melayani kepentingannya sendiri beserta keluarga dan kawan-kawannya dalam bisnis, keresahan yang merata dan mendalam di kalangan masyarakat tinggal terpendam di bawah permukaan sosial karena kuatnya tekanan *social control* oleh ABRI, Golkar dan birokrasi pemerintah.

Tetapi rasa resah yang meningkat menjadi gelisah umum itu menemukan jalan untuk mencuat ke atas, yaitu melalui jalur kampus universitas-universitas yang dalam kebebasan mimbar tidak dilarang untuk mengidentifikasi dan membahas masalah-masalah sosial, ekonomi dan politik. Maka tidak mengherankan bahwa keresahan masyarakat itu mencuat ke muka bumi sosial melalui jalur kampus. Dimulai dengan para mahasiswa Universitas Indonesia di Jakarta yang berkat penggunaan alat komunikasi massa (pers, radio, dan televisi) dan komunikasi *person to person* (telepon, e-mail), dalam waktu singkat tergelar gerakan yang semakin meluas. Secara umum gerakan itu dinamakan gerakan reformasi. Semula gerakan itu menyerukan keinginan masyarakat banyak: "Turunkan harga" dan "Turunkan Orde Baru". Setelah disadari bahwa pelaksanaan seruan itu akan sukar sekali diatur, lagi pula akan memerlukan banyak waktu, para mahasiswa mengubah tujuan perjuangan dengan memberi interpretasi baru tetapi mudah dimengerti dari istilah "Turunkan harga". Kata-kata itu diberi arti: "Turunkan Soeharto dan Keluarga" yang mencakup pimpinan tertinggi Orde Baru, korupsi besar-besaran, kolusi dan nepotisme yang mencolok.

Gerakan para mahasiswa yang akhirnya membawa bendera "Berantas KKN" (korupsi, kolusi, nepotisme) mendapat sambutan gencar dari rakyat di seluruh Indonesia. Atas desakan yang terlalu kuat dan merata itu Soeharto pada tanggal 21 Mei 1998 menyatakan dirinya mundur dari jabatan Presiden Republik Indonesia dan dengan upacara sederhana dan darurat mengangkat Wakil Presiden Ha-

bibie menjadi penggantinya. Bersamaan dengan lengser *keprabon*-nya Soeharto sebagai presiden maka jatuh pula sistem Orde Baru buat pemerintah, ABRI sebagai pendukung militer, Golkar sebagai pendukung politik, dan Korpri sebagai pendukung birokrasi. Setelah perubahan-perubahan politik itu menjadi realitas para mahasiswa menghentikan geraknya.

Jatuhnya Presiden Soeharto dengan lembaga-lembaga pendukungnya itu menimbulkan *vacuum* (kekosongan) yang tidak terisi kembali dengan segera. Masyarakat yang sudah lama menderita rasa resah dan gelisah sekonyong-konyong menyadari bahwa lembaga-lembaga *social control* formal kehilangan kekuasaan dan kekuatan. Keresahan pun meledak menjadi kerusuhan.

Dalam rangka kerusuhan sosial ini Yayasan Ilmu-Ilmu Sosial yang berkantor pusat di Jakarta dengan bantuan dana dari pihak swasta Indonesia mengadakan penelitian tentang "Kerusuhan-kerusuhan Sosial di Indonesia". Penelitian itu meliputi delapan lokasi kerusuhan sosial di beberapa provinsi: Deli Serdang di Sumatera Utara, Jakarta, Tasikmalaya di Jawa Barat, Solo di Jawa Tengah, Situbondo dan Banyuwangi di Jawa Timur, Banjarmasin di Kalimantan Selatan, dan Ambon di Maluku.

Semua kasus kerusuhan yang diteliti merupakan kerusuhan horizontal dalam arti konflik sosial antargolongan, kecuali kerusuhan di Deli Serdang yang bersifat vertikal, yaitu masyarakat adat melawan pemerintah dalam bentuk pendudukan perkebunan-perkebunan yang berada di

bawah manajemen PTPN (pemerintah). Sampai sekarang (Juli 2002), masyarakat yang menduduki tanah-tanah perkebunan itu tetap di atas tanah itu tanpa ada tindakan-tindakan dari pemerintah ataupun lembaga-lembaga *social control* formalnya.

Boleh dikatakan bahwa kasus-kasus kerusuhan sosial yang diteliti itu timbul dari suasana resah yang diderita oleh masyarakat sejak lama. Rasa resah yang dirasakan di kalangan masyarakat luas itu bersumber dari berbagai masalah sosial.

Dari penelitian itu dapat diketahui bahwa kerusuhan sosial di semua lokasi itu dilatarbelakangi oleh keresahan karena krisis ekonomi dan moneter seperti disinggung di atas. Tetapi lain daripada itu di tiap-tiap lokasi dapat diidentifikasi keresahan lokal, yaitu keresahan di sesuatu bidang khusus dalam kehidupan masyarakat setempat bahkan sejak sebelum terjadinya keresahan ekonomi dan moneter.

Di Sambas, Kalimantan Barat, (dan juga di Kalimantan Tengah yang tidak termasuk dalam penelitian tersebut di atas) sudah lama ada ketegangan etnis dalam hubungan antara para penduduk suku Madura (minoritas pendatang) dan para penduduk suku Dayak (suku mayoritas dan asli di daerah). Sejak 1963 sudah terjadi sebelas kali konflik terbuka di antara kedua suku itu di Sambas.

Konflik terbuka di Banjarmasin bulan Mei 1997 bersumber dari bidang politik, khususnya antara partai PPP dan Golkar selama kampanye dalam rangka pemilihan umum 1999. Golkar dengan dukungan pemerintah waktu itu menjadi golongan (Golkar belum dinamakan partai politik) yang dianggap sewenang-wenang ter-

hadap PPP dan partai lain. Konflik terbuka bulan Mei 1997 terjadi antara PPP dengan dukungan masyarakat yang sebagian beragama Islam melawan Golkar.

Konflik-konflik terbuka lain yang berasal dari keresahan di bidang politik terdapat di Solo tanggal 14 dan 15 Mei 1998. Massa menggelar kerusuhan (*riot*) dengan merampok toko-toko dan merusak gedung-gedung di pinggir jalan. Kerusuhan di Solo itu mengikuti kerusuhan-kerusuhan massa mulai tanggal 12 Mei 1998 di Jakarta yang menimbulkan banyak kerusakan pada toko-toko, kantor-kantor dan gedung-gedung lainnya di pinggir jalan besar. Penembakan yang mengakibatkan tewasnya empat orang mahasiswa Universitas Trisakti (Jakarta) pada waktu itu juga menjadi sebab timbulnya kerusuhan di Solo itu.

Aksi massal oleh ribuan warga masyarakat adat di Deli Serdang (Sumatra Utara) yang menyerbu dan menduduki tanah perkebunan di bawah manajemen PTPN (pemerintah) timbul karena mereka merasa bahwa pemerintah telah bertindak sewenang-wenang dan tidak adil menggunakan tanah adat mereka guna keperluan pemerintah tanpa menghormati hak adat atas tanah yang menurut masyarakat setempat ada di tangan mereka. Dengan demikian kerusuhan sosial ini dapat dikategorikan sebagai pelanggaran terhadap pemerintah.

Kerusuhan sosial yang terjadi akhir tahun 1998 di daerah kabupaten Banyuwangi berasal dari keresahan dan rasa takut primordial, yaitu rasa takut terhadap para dukun santet (dukun yang dicurigai menguasai ilmu hitam) yang di-

anggap bertanggung jawab atas kematian misterius penduduk-penduduk, tidak hanya di daerah itu tetapi juga di daerah lain. Setelah alat-alat negara (sebagai akibat gerakan reformasi) tidak berani bertindak lagi menghadapi massa rakyat, maka para penduduk di daerah kabupaten Banyuwangi dalam kelompok-kelompok terbatas waktu malam mendatangi para dukun santet di rumahnya dan membunuh mereka. Dalam waktu kurang lebih satu bulan, 94 orang dukun santet terbunuh. Tindakan kriminal ini tidak pernah menjadi perkara menurut hukum.

Kalau di daerah kabupaten Banyuwangi terjadi kerusuhan-kerusuhan dari bibit kepercayaan primordial, maka kerusuhan-kerusuhan sosial di Situbondo (Jawa Timur) dan Tasikmalaya (Jawa Barat) yang bernuasa agama Islam tidak berasal dari rasa takut, akan tetapi dari sensitivitas kepercayaan agama. Di dalam umat agama Islam di mana saja selalu ada golongan yang moderat dan golongan yang keras atau fanatik. Sensitivitas agama pada golongan yang fanatik ini mudah beralih menjadi aksi agresif secara massal.

Di Situbondo pada pertengahan tahun 1996 ada seorang santri muda dihadapkan pada pengadilan atas tuduhan menghina ulama dan agama Islam. Publik yang menyangsikan sidang pengadilan tidak puas dengan hukuman ringan (5 tahun) yang diputuskan oleh hakim. Publik yang hampir semua orang Islam itu setelah ada suara teriakan "Serbu Gereja", merusak gereja dan merampok toko-toko. Aksi itu dapat dinilai sebagai ungkapan sensitivitas agama Islam terhadap agama Kristen dan juga rasa resah karena

suasana ekonomi yang memprihatinkan. Setelah polisi bertindak dalam satu hari kerusuhan berhenti.

Sensitivitas agama tampak juga dalam kerusuhan bulan Desember 1996 di Tasikmalaya (Jawa Barat). Seorang santri dari suatu pesantren dituduh mencuri uang dan oleh pimpinan pesantren dihukum "takzir", yaitu direndam di dalam air dan telapak kakinya dipukuli. Hal ini didengar oleh polisi setempat yang kemudian memanggil pimpinan pesantren dan mereka yang "memukuli" untuk diminta keterangan. Dari panggilan oleh polisi itu menyebar berita burung bahwa seorang ulama meninggal karena tindakan polisi. Rasa resah yang tersembunyi di dalam hati banyak warga masyarakat meledak dalam bentuk kerusuhan massal (*riot*) yang merugikan toko-toko dan Gereja Kristen di pinggir jalan. Setelah ulama yang dikabarkan meninggal itu muncul dalam keadaan hidup di muka umum maka kerusuhan berhenti. Di Tasikmalaya, seperti di Situbondo, aksi dengan kekerasan terbuka olah massa itu dapat dihubungkan dengan keresahan krisis ekonomi dan sensitivitas agama dalam hubungan dengan agama lain.

Dalam suasana di seluruh Indonesia yang penuh dengan keresahan karena krisis moneter, krisis ekonomi, krisis politik dan krisis sosial, itu masyarakat banyak mengharapkan pemerintah berusaha menenangkan kembali suasana umum agar menjadi normal kembali. Tetapi perbuatan-perbuatan pemerintah pada waktu itu bukannya meredam keresahan dan kerusuhan, akan tetapi malahan seolah-olah ikut terseret ke dalam konflik terbuka, konflik politik. Pada waktu itu se-

tiap hari surat-surat kabar yang menyebar sampai di desa-desa memuat berita tentang perebutan kekuasaan antara Presiden (Abdurrahman Wahid) dan DPR (pilihan rakyat). Akibatnya kedua belah pihak hanya dapat memusatkan perhatian dan perbuatan mereka pada konflik politik di tingkat nasional dan hanya sedikit sekali berbuat untuk kepentingan rakyat. Sebagai akibatnya lanjutan gerakan separatisme di Aceh, Irian Jaya (Papua), dan (meskipun baru dalam tingkat permulaan) Riau menjadi bertambah keras sehingga membahayakan bentuk kesatuan negara dan menimbulkan kerusuhan sosial bersenjata yang di Aceh sampai sekarang belum dapat diatasi oleh Pemerintah Republik Indonesia dan TNI serta Kepolisian. Baru setelah Presiden Abdurrahman Wahid berhasil di-*impeach* oleh MPR dan turun tahta maka perebutan kekuasaan itu berhenti dan pemerintah baru dapat memusatkan pikiran dan langkah-langkahnya untuk mengembalikan keamanan (meskipun belum sepenuhnya) di daerah-daerah.

Dalam uraian mengenai keresahan dan kerusuhan sosial ini kiranya perlu disajikan pandangan khusus mengenai konflik sosial di Ambon yang kemudian meluas ke seluruh Maluku.

KONFLIK DI MALUKU SERTA DAMPAK SOSIALNYA

Sejak zaman kolonial Belanda masyarakat Ambon dan pada umumnya masyarakat seluruh Maluku terkenal karena adatnya yang kuat. Adat yang sudah hidup sebelum datangnya agama Islam dan Kristen dianut oleh suku-suku dan

kelompok-kelompok lokal lainnya. Dalam kehidupan kultural yang demikian itu para pemuka adat yang berpengaruh di bidang kebudayaan masyarakat dan para kepala suku yang memegang kekuasaan pemerintahan saling mendukung demi kesejahteraan masyarakat. Lembaga adat yang dikenal dengan nama *pela gandong* dapat menjadi contoh kerukunan dan kerja sama antarsuku dan antargolongan bagi masyarakat di daerah lain. Umat Islam dan umat Kristen bersama-sama tunduk pada adat *pela gandong*, meskipun mereka berbeda dalam kepercayaan dan ibadahnya.

Namun karena masyarakat Maluku tersebar dalam ratusan pulau kecil, kerukunan adat itu di dalam prakteknya hanya dapat dilakukan secara lokal. Hal itu tidak menghalangi seorang penduduk atau keluarga Maluku yang pindah dari satu pulau ke pulau lain untuk terjun ke dalam kerukunan adat di pulau lain itu oleh karena masyarakat di pulau itu tanpa ragu-ragu menerima penduduk baru itu ke dalam kerukunan adatnya.

Kekuatan adat itu begitu kuat berakar di dalam kebudayaan suku, sehingga pimpinan suku dan pemerintah desa selalu mendasarkan kebijaksanaannya pada adat setempat. Namun dengan UU No.5/1979 tentang Pemerintahan Desa kesatuan budaya antara pemerintahan desa dan adat dipisahkan. Maksud UU adalah supaya pemerintah desa tidak lagi menjadi milik rakyat desa, tetapi menjadi bagian terbawah dari pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Akibatnya masyarakat Maluku kehilangan landasan untuk bersatu dalam adat. Kejadian ini memperlebar kesenjangan antara

umat agama Islam dan umat agama Kristen yang dalam embrionya disebabkan oleh politik pemerintah kolonial. Oleh karena boleh dikatakan bahwa semua orang Belanda yang memegang pemerintahan beragama Kristen maka dalam *recruitment* (penerimaan) tenaga "inlander" untuk bekerja dalam pemerintahan dan dalam organisasi militer pemerintah Belanda lebih banyak memilih orang-orang yang beragama Kristen daripada yang beragama lain (Islam). Lama-lama di kalangan para penduduk Kristen di Ambon dan secara lunak juga di pulau-pulau lain tumbuh perasaan bahwa mereka adalah penduduk terpilih dan oleh karena itu lebih terhormat dibandingkan dengan penduduk lainnya. Kesenjangan sosial antara kaum Kristen yang merasa dirinya terpilih dan terhormat dengan kaum Islam yang merasa dianaktirikan menimbulkan rasa iri terpendam antara dua umat beragama itu.

Kesenjangan sosial itu menjadi terbalik setelah pemerintah kolonial Belanda tahun 1950 diganti dengan pemerintah nasional Indonesia. Karena masyarakat Indonesia sebagian terbesar beragama Islam dan umat Kristen merupakan minoritas dalam jumlahnya maka di dalam pengisian jabatan-jabatan pemerintahan di Ambon dan juga di Maluku lama-lama terpilih tenaga Islam dalam jumlah yang lebih besar dibandingkan dengan tenaga Kristen. Di dalam masyarakat, perubahan (atau malahan pembalikan) sosial ini menimbulkan keretakan tertutup dalam hubungan sosial antara kedua belah umat itu. Tetapi selama adat sebagai landasan tata hidup tetap kuat, dikotomi sosial itu tidak menjadi masalah terbuka.

Di kota Ambon sejak berpuluh-puluh tahun yang lalu ada penduduk pendatang dalam golongan kecil yang berasal dari Sulawesi Selatan, khususnya dari suku Bugis, Buton dan Makasar (BBM). Mereka hampir semua beragama Islam, berpendidikan rendah dan di Ambon bekerja sebagai buruh tanpa keterampilan (*unskilled labour*) atau pedagang kecil. Penduduk asli dari suku Ambon menjadi mayoritas dengan sebagian terbesar beragama Kristen. Penduduk golongan Ambon itu sejak zaman Belanda dalam kehidupannya mengutamakan status dalam pemerintahan dengan gaji bulanan tetap. Dengan demikian mereka menganggap rendah pada penduduk golongan BBM yang berstatus swasta kecil dengan penghasilan yang tidak tetap. Tetapi dengan inflasi moneter yang berkali-kali menimpa Indonesia nilai gaji pegawai negeri, meskipun sedikit-sedikit sudah dinaikkan, menjadi relatif kecil. Sebaliknya para warga BBM yang penghasilan kerjanya mengambang di atas inflasi di mata orang-orang Ambon menjadi "lebih kaya" daripada mereka. Kebalikan kesenjangan sosial antara kedua golongan penduduk kota Ambon itu sudah barang tentu menimbulkan rasa kecewa bercampur resah di kalangan penduduk golongan Ambon asli.

Di dalam suasana yang tegang tertutup antara kedua golongan itu pada suatu waktu terjadi sengketa individu di jalan umum antara seorang sopir taksi umum, warga golongan penduduk Ambon asli yang beragama Kristen, dengan seorang penumpang dari golongan BBM yang beragama Islam. Masing-masing pelaku sengketa itu kembali kepada golongannya untuk minta bantuan. Hal ini

terjadi di kota Ambon pada tanggal 19 Januari 1999, hari raya Idul Fitri (Islam). Dalam tawuran antara kedua golongan (kecil) itu pihak penduduk Ambon asli berhasil mengusir penduduk pendatang golongan BBM pulang kembali ke daerah asalnya di Sulawesi Selatan atau setidaknya-tidaknya keluar kota Ambon. Kejadian ini diamati oleh penduduk golongan asli Ambon yang beragama Islam dengan rasa marah. Mereka menuduh penduduk golongan Kristen mengusir para penduduk golongan Islam. Konflik antar-suku berkembang menjadi konflik antara umat Islam dan umat Kristen di Ambon.

Pada titik perkembangan ini tidak jelas apa sebabnya konflik antara umat kedua agama itu dapat meledak dari konflik tertutup menjadi konflik terbuka. Ada sebagian orang berpendapat bahwa hal itu terjadi karena dipicu oleh sengketa antara sopir taksi dan penumpangnya di jalan umum di mana yang satu pihak beragama Kristen dan yang lain beragama Islam. Sebaliknya ada orang-orang lain yang mengatakan bahwa konflik itu menjadi terbuka karena usaha provokator yang hendak memetik keuntungan politik dari konflik antara kedua golongan penduduk Ambon yang berbeda agama itu. Namun sampai sekarang aparat keamanan, Polri dan TNI, belum pernah mengumumkan nama orang atau golongan yang dapat diduga bertindak sebagai provokator itu. Yang jelas, seringkali ditemukan di lapangan konflik surat-surat selebaran ketikan dengan isi menghasut masing-masing pihak untuk menghancurkan atau membinasakan pihak lawan.

Di sektor yang dikuasai oleh golongan Islam surat selebaran itu menakut-

nakuti bahwa kaum Kristen giat menjalankan Kristenisasi dalam pemerintahan agar dapat menguasai golongan Islam. Sebaliknya di daerah yang berada di bawah pengaruh golongan Kristen ditemukan surat selebaran yang mengatakan bahwa kaum Kristen sebagai golongan minoritas agama akan dimusnahkan oleh golongan mayoritas Islam. Satu-satunya jalan adalah, begitu maksud surat selebaran di kedua belah pihak, agar mereka menyerang pihak lawan.

Setelah kurang lebih setengah tahun kerusuhan itu berlangsung di kota Ambon tampak berbagai gejala akan meluasnya ke pulau-pulau lain, terutama ke daerah Maluku Utara. Waktu itu sedang mulai direalisasikan UU untuk memekarkan provinsi Maluku menjadi provinsi Maluku dengan ibukota lama Ambon dan provinsi baru Maluku Utara dengan ibukota Ternate. Dalam proses pemekaran provinsi yang pada waktu itu baru dimulai pemerintah Maluku Utara sedang dalam proses pembentukan, sehingga masih serba lemah dan belum terorganisasi dengan mantap.

Di kalangan politik timbul kegiatan saingan untuk menduduki jabatan gubernur, wakil gubernur dan jabatan-jabatan lain. Sudah barang tentu hal ini menjadikan masyarakat terpecah-pecah menjadi berbagai golongan yang lebih sibuk ikut berjuang mengikuti calon masing-masing daripada memupuk persatuan sosial yang dapat menahan gangguan keamanan umum. Itu merupakan saat yang baik sekali bagi para provokator dari Ambon untuk menyebar kerusuhan di Maluku Utara dan di pulau-pulau lain dalam provinsi Maluku lama.

Di salah satu pulau di mana kerusuhan antara dua golongan beragama mulai pecah para penduduk melaporkan bahwa beberapa hari sebelumnya kelihatan beberapa perahu tradisional mendaratkan sejumlah orang dari pulau lain di pantai. Dalam percakapan penulis dengan penduduk-penduduk di Ambon dan di beberapa pulau lain didengar keluhan bahwa kerusuhan itu dicetuskan oleh orang-orang dari luar. Mereka usulkan agar semua orang yang bukan asli setempat dikeluarkan dan orang yang hendak masuk dari luar ditahan dan dipulangkan kembali. "Kita minta pemerintah lekas-lekas pulihkan keamanan", seru mereka. Pihak pemerintah menanggapi keinginan para penduduk dengan menempatkan sejumlah kapal perang di perairan Maluku untuk menjalankan patroli terhadap kapal-kapal yang pantas dicurigai.

Di Jakarta beberapa kali diadakan rapat akbar untuk mengajak kaum Islam mengorganisasi jihad agar dapat membela kaum muslimin di Maluku terhadap lawan agamanya. Meskipun pengiriman pasukan jihad dari Jawa ke Maluku dipersukar oleh alat-alat keamanan, tetapi masih ada orang-orang yang lolos dan berhasil sampai di Maluku. Sepanjang dapat diketahui rapat akbar penggugah jihad di kota Mataram (Nusa Tenggara Barat) dan Yogyakarta gagal mencapai maksudnya. Mungkin karena rakyat yang dikumpulkan tidak mempunyai semangat meninggalkan keluarga dan kampung halamannya untuk ikut "perang" di daerah lain.

Makin lama konflik sosial di Maluku berlanjut, semakin banyak dan semakin meluas dampak sosial yang ditimbul-

kannya. Sejak tanggal 19 Januari 1999 puluhan ribu rumah tempat tinggal dibakar atau dihancurkan, di samping ratusan gedung gereja dan masjid, gedung-gedung sekolah, pasar dan bangunan buat pelayanan umum lainnya. Beratus-ratus keluarga kehilangan warganya, terutama pria, yang mati terbunuh, dan berganda jumlahnya yang luka parah dan lebih banyak lagi yang luka ringan. Setiap korban yang jatuh meninggalkan rasa dendam pada keluarga yang masih hidup. Rasa dendam ini akan tetap membara selama hidup dan menjadi penghalang besar terhadap usaha rekonsiliasi yang pada waktunya perlu dilakukan.

Di samping itu semua, ada ratusan ribu keluarga yang terpaksa mengungsi dari tempat tinggalnya. Mereka tersebar di daerah-daerah yang (relatif) aman di Maluku dan bahkan juga sampai di Gorontalo dan Bitung serta Manado, Sulawesi Utara. Mereka hidup sengsara dan menjadi beban bagi masyarakat dan pemerintah di mana mereka ditampung. Selama daerah asalnya belum terjamin keamanannya oleh polisi, TNI dan pemerintah, para pengungsi itu tidak mungkin pulang kembali ke tempat tinggalnya semula. Kalau tenaga dewasa di antara para pengungsi itu sehari-hari tidak pasti hasilnya mencari makan buat keluarganya maka anak-anak tidak mendapat cukup makan yang bergizi dan mereka tidak dapat sekolah secara teratur. Para ahli gizi dan ahli pendidikan khawatir bahwa anak-anak itu akan menjadi generasi sia-sia (*lost generation*).

Masyarakat Ambon dan Maluku yang dilanda kerusuhan dulu banyak hidup bersama-sama dalam desa (negeri), pendu-

duk Kristen bertetangga secara damai dengan penduduk Islam. Setelah terjadi konflik terbuka di antara kedua golongan itu para penduduk dari tiap-tiap agama berkumpul di negeri tersendiri, terpisah dari penduduk yang beragama lain. Kegiatan adat *pela gandong* tidak lagi dilakukan.

Pada awal berlangsungnya konflik sosial di Ambon, Presiden Abdurrahman Wahid pernah mengatakan bahwa pemulihan kembali kedamaian dan keamanan umum adalah tanggung jawab masyarakat. Akan tetapi dengan makin meluas dan mengganasnya konflik sosial itu dan semakin berat dan menyedihkannya penderitaan para penduduk dan para pengungsi, maka semakin keras terdengar suara-suara dari masyarakat supaya pemerintah berupaya secara aktif untuk menghentikan musibah sosial itu.

Para pemuka adat, kepala suku, dan sesepuh lain, bahkan para pemimpin agama Islam dan Kristen telah berkali-kali di berbagai daerah mengadakan musyawarah yang menghasilkan mufakat bersama untuk menghentikan pertikaian bersenjata. Mungkin kemufakatan itu dihormati oleh para warga masyarakat setempat, Islam ataupun Kristen, tetapi kekuatan-kekuatan dari luar (Jakarta?) tetap tidak menghargai usaha kedamaian itu dan mereka tetap memanas-manasi emosi dan dendam untuk terus bersengketa secara terbuka.

Masyarakat dan pemerintah sipil di daerah bersikap bahwa pihak sipil tidak mampu meleraikan konflik selama masih berupa pertempuran bersenjata. Alat-alat keamanan negaralah yang selama itu diharapkan aktif bertindak. Namun me-

nurut pengamatan, banyak orang sipil yang melakukan operasi militer atau kepolisian sering bertindak memihak pada salah satu pihak yang bertikai. Ada suara-suara lain yang menganggap bahwa pasukan-pasukan itu tidak beroperasi secara profesional dan kurang latihan serta pengalaman menghadapi gerakan bersenjata dari rakyat. Terdengar juga kritik bahwa konflik antara umat Kristen dan umat Islam di Maluku tidak akan berhenti selama di kalangan politik dan militer di tingkat nasional tidak ada kata sepakat bulat untuk sungguh-sungguh menghentikan pertikaian bersenjata di Maluku dan di daerah-daerah lain.

Dikerahkannya pasukan-pasukan TNI dan Brimob (pada suatu waktu sampai 18 batalyon), dilepaskannya kapal-kapal perang AL di lautan Maluku untuk berpatroli (pernah berjumlah 15 buah), pembentukan tim penyelidikan *ad hoc*, pembentukan Kodam XVI Pattimura, pernyataan keadaan darurat sipil, semuanya itu tampaknya tidak cukup kuat dan efektif untuk menguasai kembali suasana pertikaian. Yang diharapkan oleh masyarakat banyak di Ambon dan Maluku adalah supaya pemerintah pusat langsung turun tangan dan mengajak para tokoh masyarakat daerah untuk mencari penyelesaian yang mujarab.

Harapan ini akhirnya dipenuhi dengan diselenggarakannya pertemuan di Malino, Sulawesi Selatan. Pertemuan ini diadakan atas prakarsa pemerintah pusat, khususnya Menko Polkam dan Menko Kesra. Malino diambil sebagai lokasi pertemuan karena tempat itu beberapa waktu sebelumnya juga menjadi ajang pertemuan untuk maksud yang sama, te-

tapi mengenai daerah Poso, Sulawesi Tengah, yang menghasilkan deklarasi Malino I. Pertemuan untuk daerah Maluku dibuka pada awal tahun 2002 dan dihadiri oleh utusan atau wakil-wakil dari pemerintah pusat, pemerintah daerah, pihak militer dan polisi, masyarakat adat dan golongan Islam serta Kristen.

Bulan Februari 2002 ditandatangani Deklarasi Malino II dalam suasana penuh damai. Pada pokoknya Deklarasi itu memuat kesepakatan dari semua pihak untuk: (1) menghentikan konflik terbuka; (2) menegakkan hukum; dan (3) mengusahakan rehabilitasi sosial. Hasil pertemuan itu disambut baik oleh berbagai kalangan sebagai permulaan untuk memadamkan konflik dan untuk mengarah kepada perdamaian yang mendasar selanjutnya. Namun kira-kira tiga minggu kemudian meledak lagi kerusuhan dengan pembakaran kantor Gubernur Maluku yang disusul dengan pembakaran rumah ketua delegasi Islam ke Malino dan tawuran dengan senjata di kampung Soya.

Tindakan-tindakan yang kejam itu membuktikan bahwa meskipun pemerintah dan sebagian masyarakat Maluku sudah benar-benar ingin damai, masih ada golongan lain yang hendak tetap menghidupkan api kerusuhan. Hal itu juga meyakinkan pemerintah dan masyarakat agar Deklarasi Malino II disosialisasikan dan direalisasikan secara terus-menerus dan konsekuen. Untuk itu disarankan langkah-langkah permulaan sebagai berikut, yang kalau berhasil baik, harus disusul dengan langkah-langkah lanjutan.

1. Di mana masih terjadi pertarungan terbuka dan bersenjata, aparat Kepolisian dan TNI wajib memadamkannya.

2. Di daerah-daerah yang oleh kepolisian dan TNI dijamin aman, dapat dimulai program rehabilitasi oleh masyarakat dengan bantuan fasilitas dari pemerintah daerah; penduduk yang mengungsi meninggalkan daerah tempat tinggalnya hendaknya diusahakan supaya pulang kembali.
3. Dengan usaha gotong-royong (mungkin dengan sistem semacam *pela gandong*) para penduduk dari tiap-tiap RT di bawah pimpinan Ketua RT mulai membangun kembali rumah-rumah yang telah rusak karena kerusuhan. Ada baiknya kalau selama usaha rehabilitasi fisik itu berlangsung diadakan patroli pengamanan oleh aparat keamanan.

4. Pemerintah desa dengan bantuan pemerintah daerah memugar kembali bangunan pasar tradisional yang sudah rusak disusul dengan usaha menghidupkan kembali pasar sebagai pusat ekonomi rakyat.
5. Gedung-gedung sekolah yang rusak perlu dibangun kembali oleh pemerintah daerah dan anak-anak diusahakan supaya dapat masuk sekolah kembali.

Setelah usaha rehabilitasi fisik memberi hasil baik, maka pemerintah daerah bersama-sama dengan tokoh-tokoh masyarakat membuat program kelanjutannya dan program rekonsiliasi (perukunan kembali) sosial.



LESSONS FOR EAST TIMOR

The Experience of PNG

Written by Andrew Elek

Published by: Centre for Strategic and International Studies (CSIS), Jakarta

This publication, which was originally a paper presented at Dili Economic Policy Forum, was written by Dr. Andrew Elek who has worked extensively in development economics in the South Pacific as well as in South Asia. His deep understanding of the economic problems of Papua New Guinea (PNG) resulted from his experience as a senior official in the PNG Ministry of Finance from 1975-1979.

The author sees some similarities between PNG and East Timor; hence, some of PNG's experience is considered relevant to East Timor. There are some lessons to be learned from PNG's success as well as from the mistakes it had made. This book presents sections that set out some features of the path trodden by PNG and its leaders since 1975. The implications for East Timor decision-makers are noted along the way.

This book consists of three sections. The *first* section, focusing on PNG's transition to independence, discusses PNG's constitutional and legal environment and open market. The *second* section examines PNG's deteriorating performance and crises in 1990s. Concluding remarks are presented in the *third* section.

This volume is very useful particularly for those who are interested in South Pacific as well as South Asian studies.

Konflik di Masa Krisis: Studi Empiris Determinasi Ketidakadilan Sosial-Ekonomi

Aloysius Gunadi Brata

Tulisan ini mencoba mencari bukti empiris tentang pengaruh ketidakadilan sosial-ekonomi terhadap konflik, baik konflik vertikal maupun horizontal, yang belakangan ini terjadi di sejumlah provinsi di Indonesia. Sejumlah proksi ketidakadilan sosial-ekonomi disusun berdasarkan data sekunder yang ada. Hasil-hasil regresi logit memberikan bukti empiris bahwa ketidakadilan sosial-ekonomi memang merupakan determinan penting dalam mempengaruhi probabilitas terjadinya konflik. Temuan ini membawa implikasi bahwa proses dan perencanaan pembangunan perlu dikoreksi secara memadai dalam rangka meminimalkan probabilitas konflik.

PENDAHULUAN

TAHUN-TAHUN belakangan ini, seiring dengan terjadinya krisis ekonomi, di Indonesia merebak sejumlah konflik di berbagai daerah, khususnya yang bernuansa perselisihan antara pusat dan daerah (konflik vertikal) dan yang bernuansa etnis-agama (konflik horizontal).¹ Minus Timor Timur, kini tercatat tiga provinsi mengalami konflik vertikal yakni Aceh, Riau dan Papua.² Se-

dangkan yang mengalami konflik horizontal adalah Maluku dan Sulawesi Tengah (bernuansa agama) serta Kalimantan Barat dan Kalimantan Tengah (bernuansa etnis).³ Banyak korban akibat konflik-konflik tersebut. Kendati data yang pasti mengenai jumlah korban mungkin kurang memadai, namun banyak diungkapkan bahwa jumlah korban nyawa saja mencapai ribuan orang. Dalam kasus Aceh sampai sekarang korban masih terus bertambah, bahkan sekalipun sta-

¹Sebagai gambaran, Malley (2000) misalnya menyebutkan pula konflik berdasarkan kelas, selain berdasarkan wilayah dan identitas kultural. Mengenai sejarah konflik dan kekerasan di Indonesia, secara ringkas dapat dilihat dalam Adam (2000).

²Lihat, misalnya, Harris dkk. (1999), Pane (2001) khusus mengenai Gerakan Aceh Merdeka (GAM), Andrianto (2001) mengenai Papua dan Andrianto (2000) mengenai pergolakan di Aceh.

³Pemerintah memang menyebutkan bahwa Kalimantan Selatan mengalami konflik bernuansa etnis (*Suara Pembaruan*, 25 Agustus 2001). Namun, dalam studi ini Kalimantan Selatan tidak dimasukkan karena liputan konfliknya relatif sedikit. Misalnya, Desember 2001 ada berita bahwa sebuah gereja di sebuah desa di Kabupaten Tanah Laut, Kalimantan Selatan, dibakar massa. Namun hal ini dibantah oleh aparat keamanan di sana (*Kompas*, 31 Desember 2001). Tidak ada kabar lebih lanjut mengenai peristiwa tersebut.

tus Daerah Operasi Militer (DOM) sudah dicabut pada tahun 1998.⁴ Adapun dalam hal Papua, ada kecenderungan untuk meyakini bahwa korban dalam kasus Papua tidak sebanyak kasus Aceh.⁵ Konflik vertikal di Riau, sejauh ini tidak menimbulkan korban jiwa,⁶ namun tuntutan merdeka juga mengemuka di sini. Sementara itu, konflik-konflik horizontal di Maluku, Kalimantan, ataupun Sulawesi Tengah juga membawa korban tidak sedikit.⁷ Inilah gambaran buruk akibat konflik yang tentu saja ini belum mencakup korban lain, seperti cacat, diperkosa, atau lainnya, termasuk kerugian

⁴Keberagaman jumlah korban dalam kasus Aceh misalnya dapat dilihat dalam Harris dkk. (1999); catatan lain dapat dilihat dalam situs www.advokasi.com serta media massa lainnya, seperti *Kompas* (23 Mei 2001). Kisaran jumlah korban tewas adalah antara 3.000 sampai 6.000 orang.

⁵Kalau periode awal masuknya Papua ke dalam Indonesia dimasukkan, barangkali ceritanya bisa berbeda. Satu sumber menyebutkan bahwa pada periode 1967-1972 sekitar 30.000 sampai 100.000 orang Papua tewas menyusul penempatan sekitar 60.000 tentara Indonesia untuk menumpas Gerakan Papua Merdeka atau OPM (www.bsos.umd.edu).

⁶Masyarakat Riau pernah mengancam akan memblokir satu ladang minyak di sana jika pemerintah tidak mencabut perpanjangan kontrak ladang minyak tersebut untuk PT Caltex (*Kompas*, 19 Agustus 2001). Sempat dikhawatirkan akan terjadi konflik terbuka bila ancaman itu betul-betul dilakukan.

⁷Dalam konflik di Maluku, korban tewas diperkirakan berkisar 8.000 sampai 9.000 orang (*Kompas*, 8 September 2001; *Republika*, 6 September 2001). Konflik di Kalimantan, khususnya Kalimantan Barat, menimbulkan korban tewas sekitar 5.000 orang (www.komnasham.or.id). Sementara berkaitan dengan konflik di Sulawesi Tengah ada yang menyebutkan jumlah korban tewas tidak kurang dari 2.000 orang (www.al-bunyan.net).

material. Gambaran lain bahwa konflik di sini begitu banyak membawa korban adalah dari data pengungsi internal yang jumlahnya hampir 1,3 juta jiwa sehingga Indonesia menjadi salah satu penyumbang penting persoalan pengungsi di Asia (*Kompas*, 27 Juni 2001; *Gama*, edisi 20 Maret 2001).

Persoalannya kemudian adalah apa sesungguhnya yang menjadi penyebab konflik-konflik tersebut? Tentu, ada banyak faktor yang melatarbelakangi konflik yang terjadi di Indonesia belakangan ini.⁸ Namun yang menarik adalah bahwa, dalam berbagai ulasan, ketidakadilan sosial dan ekonomi ikut juga dimasukkan sebagai penyebab konflik. Dalam konflik vertikal, pusat dinilai telah mengeksploitasi daerah sedemikian rupa, tanpa memberikan kompensasi atau menyisakan hasilnya bagi daerah. Ketidakpuasan atas ketidakadilan pusat terhadap daerah inilah yang kemudian dapat berkembang jauh menjadi tuntutan dan upaya untuk berdiri sendiri, atau bahkan menjadi negara sendiri. Kalau sampai konflik-konflik tidak kunjung terselesaikan, ada kekhawatiran bahwa Indonesia bisa pecah, menjadi banyak wilayah kecil (Harris, dkk., 1999). Sedangkan dalam konflik horizontal, isu ketidakadilan juga merupakan salah satu isu menonjol. Hanya saja hal ini terjadi dalam konteks hubungan antarkelompok masyarakat yang berbeda identitas entah dari sisi etnis ataupun dari sisi agama. Bahkan ada pendapat bahwa konflik (rasial) baru akan muncul kalau terdapat persoalan ekonomi sebagai

⁸Lihat, misalnya, Jones (2000).

pemicunya.⁹ Tentu akan sangat mengejutkan kalau konflik horizontal semata-mata hanyalah karena masalah perbedaan identitas mengingat keberagaman masyarakat di sini sangat tinggi.¹⁰

Berdasarkan latar belakang ini, isu ketidakadilan sosial-ekonomi tampaknya tidak bisa disepelekan berkaitan dengan konflik-konflik yang terjadi dalam beberapa tahun terakhir, baik konflik vertikal maupun konflik horizontal. Berangkat dari hal inilah upaya melihat secara lebih jauh bagaimana ketidakadilan sosial-ekonomi menjadi penjelas atau determinan atas konflik di sejumlah daerah kiranya menarik untuk dilakukan. Memang perlu diakui bahwa upaya ini terkesan menyederhanakan persoalan mengingat determinan konflik amatlah banyak dan tidak bisa digeneralisir begitu saja. Namun, sejumlah studi telah memberikan indikasi bahwa ketidakadilan sosial-ekonomi selalu menjadi determinan yang ikut diperhitungkan.¹¹ Untuk mengkaji

determinasi ketidakadilan sosial-ekonomi terhadap potensi konflik di sini akan digunakan pendekatan ekonometri yang sudah banyak dipakai dalam studi *cross-countries*¹² dengan terlebih dulu menyusun sejumlah proksi ketidakadilan berdasarkan data sekunder yang tersedia. Dalam hal ini, konflik tidak dilihat dari sisi korban yang ditimbulkan tetapi hanya dari sisi apakah terjadi konflik atau tidak.¹³

¹²Lihat, misalnya, Auvinen and Nafziger (1999; 2000) serta Collier (1998).

¹³Pendekatan yang sederhana ini digunakan juga karena persoalan ketersediaan data korban konflik itu sendiri. Pendekatan lain misalnya, Stewart (1998) mendefinisikan konflik berdasarkan ada tidaknya korban nyawa akibat kekerasan fisik yang disengaja dan terorganisir. Bila terdapat korban meninggal, tanpa mempersoalkan jumlahnya, maka dikatakan bahwa negara yang bersangkutan mengalami konflik. Jumlah di sini tidak dipersoalkan pertimbangannya adalah karena secara aktual dapat saja sangat besar jika ada perangkat monitor yang canggih dan berjalan dengan baik, dan sebaliknya bisa jadi yang tercatat (dilaporkan) justru jauh lebih kecil dibandingkan dengan keadaan yang sesungguhnya ketika sumber datanya sangat lemah. Adapun Auvinen and Nafziger (1999; 2000) menggunakan tiga indikator (CHS) yang lebih rumit dan dihitung dengan rumus-rumus tertentu. Secara garis besar, dalam dua indikator yang pertama, diperhitungkan jumlah korban meninggal dalam peperangan dan jumlah pengungsi, baik dengan penjumlahan maupun perkalian antara kedua data tersebut. Pada indikator yang ketiga, diperhitungkan pula tingkat ketidakcukupan gizi serta penyakit yang didekati dengan menggunakan data suplai kalori dan tingkat kematian bayi. Sementara Olson and Pearson (2000) tidak memperhitungkan jumlah korban nyawa karena perhatian mereka adalah lebih pada reaksi kekerasan terhadap kebijakan yang diskriminatif yang mencakup kerusakan, pengeboman, tindakan terorisme, dan sebagainya. Collier (1998) juga menggunakan pendekatan serupa. Dapat ditambahkan, Imai and Weinstein (2000) dalam studinya mengenai dampak ekonomi dari perang sipil menerapkan ambang jumlah minimal,

⁹Demikian menurut Prof. Dr. Sunaryati Hartono (*Kompas*, 22 Agustus 2001). Lihat pula, Adrianto (2000); Triono (2001); Aditjondro (tt) dalam kasus Maluku; serta Malley (2000).

¹⁰Hasil penelitian mengenai keanekaragaman genetik yang dilakukan Sangkot Marzuki dan timnya memperkirakan bahwa Indonesia memiliki lebih dari 500 kelompok etnis (*Tempo*, 23 Januari 2000). Sementara Olson and Pearson (2000) mengajukan komposisi etnis sebagai berikut 45 persen Jawa, 14 persen Sunda, sementara Melayu dan Madura masing-masing 7,5 persen, sisanya adalah suku-suku lain. Adapun dari segi bahasa, salah satu sumber menyebutkan bahwa jumlah bahasa yang tercatat di Indonesia mencapai 731 buah dengan indeks diversitas sebesar 0,83 (www.ethnologue.com).

¹¹Dapat dicatat antara lain adalah studi Olson and Pearson (2000), Auvinen and Nafziger (1999; 2000); Collier (1998); dan Stewart (1998).

BEBERAPA STUDI TERDAHULU

Ada pendapat bahwa konflik yang sistemik juga merupakan kritik terhadap pembangunan (Bangura, 1994). Dalam hal ini, pembangunan yang kerap kali dipahami begitu sarat muatan ekonomi, tidak akan dapat berkelanjutan jika kebijakan-kebijakannya tidak sensitif terhadap persoalan-persoalan marginalisasi, ketidakadilan sosial dan ketidakseimbangan politik. Dengan kata lain, pembangunan yang tidak mengindahkan aspek keadilan justru melahirkan risiko konflik yang akan sangat rawan bagi negara yang tingkat keragamannya tinggi, baik dari sisi ekonomi, sosial, ataupun kultural (etnis-agama). Dalam situasi di mana terdapat ketidakadilan sosial-ekonomi, maka motif sosial-ekonomi akan sangat menonjol, sekalipun faktor-faktor lainnya (seperti politik dan kultural) juga mempunyai peran. Ketidakadilan sosial-ekonomi itu akan menentukan cara masyarakat memandang mereka sendiri dan dipandang oleh yang lain, dan memainkan peran penting dalam distribusi sumber daya.¹⁴ Begitu pula, konflik-konflik berbasis identitas tidak lepas dari kondisi sosial-ekonomi yang buruk (Bangura, 1994). Kendati demikian ada pula pendapat bahwa hubungan antara ketegangan kelompok (komunal) dengan kon-

disi ekonomi sebetulnya tidak mudah untuk ditentukan secara pasti (Young, 1994). Yang jelas, fakta posisi absolut maupun relatif kelompok adalah sangat penting dalam konflik (Stewart, 1998; Auvinen and Nafziger, 1999; 2000). Jika tidak ada ketimpangan, konflik tidak akan mudah terjadi sekalipun faktor-faktor pemicu lainnya tersedia (Bangura, 1994).

Secara empiris, beberapa studi juga memberikan dukungan soal determinasi ketidakadilan sosial-ekonomi dalam melahirkan konflik. Studi Auvinen and Nafziger (1999; 2000) dengan data 124 negara dalam rentang waktu 1980 sampai 1995, secara garis besar memberikan indikasi kebenaran pandangan yang menyebutkan bahwa kenyataan posisi absolut maupun relatif kelompok berkaitan erat dengan konflik. Auvinen and Nafziger (1999; 2000) menunjukkan sejumlah faktor ekonomi yang berkaitan atau menjelaskan terjadinya situasi *complex humanitarian emergencies* (CHS). Dalam hal ini, CHS ditemukan berkaitan secara langsung dengan Indeks Gini dari konsentrasi pendapatan, inflasi, sentralitas militer (diproksi dengan persentase pengeluaran militer dari GNP), dan tradisi konflik. Adapun dari sejumlah model ekonometri dengan tiga indikator CHS, variabel-variabel yang paling kuat hubungannya dengan CHS adalah pertumbuhan ekonomi yang rendah atau negatif, tingkat pembangunan ekonomi yang rendah, sentralitas militer, dan tradisi konflik. Dijelaskan bahwa kemerosotan ekonomi mendorong terjadinya deprivasi relatif, atau tumbuhnya persepsi para aktor atas peningkatan ke-

yakni per tahun secara rata-rata terdapat minimal 1.000 korban (baik karena konflik bersenjata, terorisme, kerusuhan, atau represi pemerintah) dan masing-masing kelompok yang terlibat konflik tersebut harus memobilisasi minimal 1.000 orang (agen-agen bersenjata, para demonstran, pasukan).

¹⁴Tinjauan lebih lengkap dapat diikuti dalam Stewart (1998) dan Auvinen and Nafziger (1999; 2000).

tidakadilan sosial dari meningkatnya perbedaan antara harapan dan kenyataan yang didapatkan. Deprivasi relatif ini memacu ketidakpuasan sosial dan terkadang juga kemarahan yang mana menjadi motivasi bagi potensi kekerasan kolektif. Kinerja ekonomi yang buruk memperlemah legitimasi penguasa dan meningkatkan kemungkinan pergantian rezim. Para elite politik mungkin menggunakan tekanan untuk mencegah ancaman bagi penguasa dan melakukan diskriminasi terhadap mayoritas penduduk. Namun, tekanan dan diskriminasi ekonomi mungkin makin mendorong ketidakpuasan dan mobilisasi sosial-politik di sebagian besar kelompok yang terkena dampaknya, sehingga makin memperburuk krisis kemanusiaan. Adapun sentralitas tentara sangat kondusif bagi terjadinya pergantian pimpinan secara tidak beraturan dan juga konflik kekerasan. Sementara tradisi konflik kekerasan membuat masyarakat lebih mudah terpengaruh oleh perang dan situasi darurat kemanusiaan sebagaimana mereka beradaptasi terhadap kekerasan, dan ingatan akan kekerasan menjadi alasan untuk melakukan pembalasan.¹⁵

Adapun studi Olson and Pearson (2000) dimaksudkan untuk memahami sesungguhnya kondisi-kondisi apa saja yang memicu terjadinya kekerasan dan konflik etnopolitik yaitu peperangan atas isu-isu yang berkaitan dengan identitas kultural, dengan memberikan penekanan pada perubahan kebijakan pemerintah. Hipotesis utama yang hendak

mereka uji adalah bahwa kekerasan ini sering diakibatkan oleh perubahan kebijakan pemerintah yang dirancang untuk memberikan keuntungan bagi kelompok identitas tertentu dalam masyarakat di atas kerugian kelompok-kelompok lain. Diungkapkan bahwa ketika sebuah kebijakan negara memasukkan identitas kelompok dan menempatkan kelompok tertentu statusnya lebih tinggi ketimbang yang lain, maka akibatnya akan muncul kebutuhan bagi kelompok yang dirugikan untuk mempertahankan statusnya. Dalam hal ini, seluruh kebijakan pemerintah dirancang agar memberikan sesuatu bagi seseorang atau kelompok. Kebijakan yang memberikan keuntungan sistematis bagi kelompok tertentu, atau yang didesain agar merugikan kelompok lain, dapat dipandang sebagai sebuah katalis bagi kekerasan.

Adapun faktor-faktor lain yang diduga berandil besar dalam menciptakan kekerasan adalah ketimpangan ekonomi, ketidakpuasan teritorial, jumlah, besaran, dan lokasi dari komunitas-komunitas etnis, dan warisan sejarah kolonial dan politik. Dengan metode tabulasi silang atas sampel acak 30 negara yang oleh Gurr diidentifikasi mengandung "risiko minoritas", studi ini menghasilkan temuan bahwa perubahan kebijakan yang diskriminatif di tengah-tengah kejadian lainnya dan keadaan-keadaan yang spesifik, telah mendorong terjadinya kekerasan etnopolitik. Ini jarang terjadi hanya karena perubahan kebijakan semata. Namun mereka mengakui bahwa masih belum jelas kombinasi seperti apa yang melahirkan kekerasan sehingga mereka

¹⁵Lihat juga, Alesina and Ferrara (2000).

juga berpendapat bahwa teknik penyusunan model tampak menjadi perlu untuk digunakan dalam studi selanjutnya.

Mereka juga menyimpulkan bahwa terdapat temuan yang cukup jelas bahwa dampak dari kebijakan yang etno-diskriminatif dan yang nondiskriminatif adalah berbeda satu sama lain. Kebijakan yang etno-diskriminatif kelihatannya hampir selalu berasosiasi secara eksklusif dengan kekerasan etnis, sementara kebijakan yang sifatnya non-etnis jarang berasosiasi dengan kekerasan etnis, dan bersamaan dengan kemerosotan ekonomi, begitu sering diasosiasikan dengan bentuk-bentuk lain dari bencana kekerasan. Temuan lain yang menarik adalah bahwa negara-negara yang corak politiknya demokrasi, rupanya, tidaklah lebih damai ketimbang negara-negara otokrasi. Hal ini karena di negara-negara otokrasi, represi kuat yang dilakukan pemerintah dapat mencegah terjadinya kekerasan. Secara empiris, sebanyak 53 persen dari perubahan kebijakan teridentifikasi tidak membuahkan kekerasan etnopolitik. Adapun sentralisasi maupun sejarah kolonial tidak tampak berasosiasi dengan kekerasan. Sementara represi otokrasi mungkin dapat mencegah pemberontakan, desentralisasi otoritas justru tidak tampak memiliki dampak pencegah dalam memperkecil keterkaitan antara diskriminasi dan kekerasan.

Collier (1998) juga melakukan studi mengenai dampak diversitas etnis terhadap kinerja ekonomi dan risiko terjadinya konflik kekerasan. Hal ini dilatarbelakangi temuan-temuan dari studi terbaru, yang menyimpulkan bahwa diver-

sitas etnis berdampak buruk terhadap kinerja ekonomi. Memang, Easterly dan Levine ataupun jauh sebelumnya Adelman dan Morris serta Marie Houg memberikan kesimpulan demikian (Lian and Oneal, 1997). Latar belakang lainnya dari studi Collier (1998) adalah salah satu laporan Bank Dunia, yang berdasarkan survei literatur menyimpulkan bahwa diversitas etnis dapat mendorong meningkatnya perselisihan sipil. Dalam analisisnya atas anggapan yang terakhir ini, digunakan model probit dengan kasus 97 negara (sebanyak 27 negara mengalami perang sipil pada masa setelah tahun 1960), di mana probabilitas pemberontakan memang adalah fungsi dari basis ekspor (diproksi dengan pangsa ekspor primer dalam PDB), jumlah penduduk (sebagai proksi sederhana adanya kehendak pemberontak untuk merdeka), biaya oportunitas (diproksi dengan pendapatan per kapita), dan biaya koordinasi (diproksi dengan fraksionalisasi etnis-bahasa). Temuannya dari *baseline model*, adalah bahwa risiko perang sipil berkaitan erat dengan tingkat pendapatan per kapita, yaitu bahwa kemiskinan secara tajam meningkatkan risiko perang. Pada tingkat pendapatan yang sangat rendah, orang, dan khususnya para pemuda yang punya andil besar dalam pemberontakan, tidaklah banyak menanggung kerugian akibat bergabung dengan pasukan pemberontak.

Sementara itu, diversitas etnis ditemukan mempunyai hubungan dengan risiko konflik kekerasan, namun hubungan tersebut tidaklah monotonik, sebagaimana ditunjukkan oleh koefisien dari kuadratik fraksionalisasi etnis-bahasa. Ini berarti bah-

wa negara yang diversitas etnisnya moderat adalah lebih berisiko dibandingkan dengan negara yang homogen. Lebih jauh lagi temuan ini konsisten dengan pendapat bahwa biaya koordinasi pemberontakan akan mengecil jika pemberontak yang potensial adalah berbeda secara etnis dengan para pendukung pemerintah. Namun, negara yang sangat tinggi diversitas etnisnya justru lebih tidak berisiko ketimbang negara yang homogen, ini konsisten dengan meningkatnya biaya koordinasi pemberontakan akibat diversitas di antara para pemberontak yang potensial itu sendiri. Adapun jumlah penduduk yang dijadikan proksi sehubungan dengan kecenderungan bahwa pemerintah di negara yang penduduknya banyak tidak merespons secara memadai kebutuhan warga negaranya yang tinggal di wilayah pinggiran, sehingga dapat memicu munculnya keinginan untuk merdeka, dalam hasil regresi terbukti sesuai pula dengan dugaan bahwa pengaruhnya adalah memperbesar risiko konflik.

Yang menarik, ketika terhadap model di atas ditambahkan variabel hak-hak politik (diproksi dengan indeks Gastil), pengaruh pendapatan menjadi lebih kecil oleh karena antara keduanya berkorelasi. Signifikansi pengaruh diversitas etnis juga hilang, sekalipun koefisiennya tidak banyak berkurang. Adapun hak-hak politik secara substansial menentukan risiko perang sipil. Dalam hal ini, demokrasi dapat menurunkan risiko perang baik secara langsung melalui penambahan kapasitas untuk menjembatani perdebatan, dan secara tidak langsung melalui peningkatan pendapatan oleh ka-

rena demokrasi cenderung memberikan kesempatan terjadinya pertumbuhan pendapatan secara lebih pasti.¹⁶ Namun, dalam kasus transisi menuju demokrasi, mungkin ada tahapan di mana risiko konflik menjadi lebih besar. Analisis lebih lanjut terhadap tahapan-tahapan konflik menunjukkan bahwa baik tingkat pendapatan maupun hak-hak politik mempengaruhi risiko konflik kekerasan, dan eskalasinya sampai menjadi perang sipil sepenuhnya. Ketika suatu masyarakat mencapai tahapan perang sipil berskala penuh, maka "neraca pengaruh" juga mengalami perubahan.

KETIDAKADILAN SOSIAL-EKONOMI: DETERMINAN KONFLIK DI INDONESIA?

Deksripsi Data

Kondisi sosial-ekonomi daerah dapat dilihat dari perkembangan sejumlah indikator, seperti Produk Domestik Regional Bruto (PDRB), keuangan pemerintah daerah, mutu modal manusia daerah ataupun Indeks Gini (Hill, 1996; Moeljarto dan Prabowo, 1997; Tjiptoherijanto, 1995). Hanya saja indikator-indikator yang disediakan Badan Pusat Statistik (BPS) tersebut tidak seluruhnya bisa langsung digunakan untuk "menangkap" dimensi sosial-ekonomi yang mungkin menjadi latar belakang terjadinya konflik. Sehubungan de-

¹⁶ Mengenai hal ini dapat dilihat, misalnya, dalam Lian and Oneal (1997); de Haan and Siermann (1996); Fedderke and Klitgard (1998); Nelson and Singh (1998); serta Rodrik (2000).

Tabel 1

INDIKATOR/PROKSI KETIDAKADILAN SOSIAL-EKONOMI

Notasi	Keterangan	Sumber	Periode
X1	Rasio PDRB total terhadap PDRB di luar pertambangan dan penggalan, migas (%)	Diolah dari BPS, <i>Produk Domestik Regional Bruto Provinsi-provinsi di Indonesia Menurut Lapangan Usaha, 1996-1999</i>	1996- 1999
X2	Rasio PDRB total terhadap PDRB di luar pertambangan dan penggalan, migas, kehutanan (%)	Sama dengan X1	1996-1999
X3	Rasio Realisasi Penerimaan Asli Daerah terhadap PDRB (%)	Diolah dari BPS, <i>Statistik Keuangan Pemerintah Daerah Tingkat I 1995/1996-1998/1999</i> ; BPS, <i>Produk Domestik Regional Bruto Provinsi-provinsi di Indonesia. Menurut Lapangan Usaha 1996-1999</i>	1995/1996-1998/1999
X4	Rasio Realisasi Penerimaan Bagi Hasil Pajak/Bukan Pajak terhadap PDRB (%)	Sama dengan X3	1995/1996-1998/1999
X5	Rasio Realisasi PAD dan Bagi Hasil Pajak/Bukan Pajak Terhadap PDRB (%)	Sama dengan X3	1995/1996-1998/1999
X6	Rasio Realisasi Pengeluaran Pembangunan terhadap PDRB total (%)	Sama dengan X3	1995/1996-1998/1999
X7	Indeks Pembangunan Manusia Regional	BPS dalam Rafinus, Lukman dan Djaja (2000)	1996 dan 1999
X8	Indeks Gini Regional	BPS, <i>Indikator Kesejahteraan Rakyat 1999</i>	1996 dan 1999
X9	Rasio PDRB/kapita terhadap PDRB non-pertanian/kapita penduduk perkotaan (%)	Diolah dari BPS, <i>Produk Domestik Regional Bruto Provinsi-provinsi di Indonesia Menurut Lapangan Usaha 1996-1999</i> ; BPS, <i>Statistik Kesejahteraan Rakyat 1996 dan 1998</i>	1996 dan 1998
X10	Rasio PDRB/kapita terhadap PDRB/kapita penduduk perkotaan (%)	Sama seperti X9	1996 dan 1998

Tabel 2

DESKRIPSI DATA					
Indikator/Proksi Ketidakadilan	Rata-rata				
	Daerah Konflik	Konflik Vertikal	Konflik Horizontal	Bukan Daerah Konflik	Indonesia
X1	152,890	219,330	103,050	111,070	122,330
X2	166,170	234,860	114,660	113,610	127,760
X3	0,340	0,300	0,360	0,610	0,530
X4	0,490	0,510	0,470	0,220	0,300
X5	0,830	0,810	0,840	0,830	0,830
X6	1,130	0,690	1,450	0,950	1,000
X7	62,700	62,700	62,700	64,000	63,600
X8	0,289	0,303	0,279	0,296	0,294
X9	33,430	31,870	34,590	43,670	40,910
X10	30,550	30,840	30,330	42,920	39,590

ngan itu, di sini akan juga digunakan sejumlah proksi berdasarkan data sekunder tersebut yang diharapkan dapat lebih mencerminkan tingkat ketidakadilan sosial dan ekonomi. Secara keseluruhan akan ada 10 indikator di mana delapan di antaranya adalah proksi sementara dua lainnya adalah dari BPS atau publikasi yang lainnya. Keterangan mengenai proksi-proksi tersebut dimuat dalam Tabel 1 sementara hasil perhitungannya dimuat dalam Tabel 2.

Titik tolak dalam penyusunan proksi-proksi adalah adanya dua jenis konflik yakni konflik vertikal dan konflik horizontal yang masing-masing mempunyai ciri yang berbeda. Dalam konflik vertikal, eksploitasi ekonomi oleh pusat merupakan isu yang menonjol, bersamaan dengan kuatnya kontrol pemerintah pusat serta tingginya ketergantungan daerah terhadap pusat. Sedangkan dalam konflik horizontal isu ketidakadilan lebih kepada antar-kelompok masyarakat, misalnya antara pendatang dan penduduk asli.

Isu ketidakadilan dalam hubungan pusat dan daerah diproksi dengan rasio dari PDRB di luar sektor pertambangan dan penggalian serta juga tidak mencakup minyak dan gas (migas)¹⁷ terhadap total PDRB. Pertimbangannya adalah karena hasil tambang (seperti di Irian Jaya) dan hasil minyak bumi (seperti di Aceh, Riau, Kalimantan Timur) tidaklah memberikan banyak manfaat bagi masyarakat di pro-

¹⁷Dalam PDRB sektor pertambangan dan penggalian terdiri dari tiga subsektor yaitu minyak dan gas bumi, non-migas dan penggalian, sedangkan industri migas sendiri (terdiri dari pengilangan minyak dan gas alam cair) masuk dalam sektor industri pengolahan. Komponen-komponen PDRB inilah yang diperkirakan tidak banyak terkait langsung dengan roda perekonomian di daerah penghasil sehingga dipergunakan untuk menghitung proksi ketidakadilan antara pusat dan daerah. Dengan demikian, yang dimaksud migas dalam laporan ini mencakup juga industri migas. Rasio tersebut sebetulnya sama artinya dengan rasio PDRB sektor pertambangan dan penggalian dan industri migas. Namun karena tidak semua provinsi memiliki tambang, mineral dan migas maka rasionya praktis tidak bisa dihitung.

vinsi yang bersangkutan.¹⁸ Dalam PDRB tanpa tambang dan tanpa migas sendiri masih terdapat PDRB dari subsektor kehutanan yang sebagaimana banyak diungkapkan juga merupakan sasaran eksploitasi dan banyak merugikan masyarakat setempat sementara yang lebih banyak menikmati hasilnya justru bukan mereka. Kerusakan hutan, misalnya, mempunyai dampak buruk terhadap kesejahteraan ekonomi dan kualitas hidup dari ratusan sampai jutaan orang yang hidup dan mendapatkan nafkah dari sumber daya hutan di Kalimantan, Maluku, Irian Jaya dan sebagainya (Ramli dan Ahmad, 1993). Dari sisi ini proksi lain dapat dimunculkan untuk mempertegas isu ketidakadilan akibat eksploitasi hutan tersebut. Caranya adalah dengan menyisihkan subsektor kehutanan dari perhitungan. Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan ini diperoleh proksi X1 dan X2. Data PDRB yang digunakan adalah dalam harga konstan 1993.

Selain itu, ketidakadilan antara pusat dan daerah dilihat pula dari sisi keuangan pemerintah daerah. Sudah lama daerah mengeluhkan terbatasnya kemampuan keuangan maupun kewenangan keuangan mereka. Daerah menjadi sangat tergantung pada pemerintah pusat sehingga kontrol pusat terhadap daerah pun sangat kuat. Ketidakmandirian daerah akan tampak dari struktur penerimaan pemerintah daerah. Penerimaan Asli Daerah (PAD) sering dijadikan indikator penting kewenangan keuangan daerah kendati tetap harus dicatat bahwa hal ini relatif sifatnya kare-

na dalam sistem negara mana pun nyaris tidak dijumpai kondisi di mana pengeluaran daerah dibiayai semata-mata oleh penerimaan asli daerah.¹⁹ Selain dari PAD atau proksi X3, komponen "bagi hasil pajak dan bukan pajak" juga diperhatikan (X4). Komponen ini adalah hasil pembagian antara pemerintah pusat dan daerah dari penerimaan pusat yang ditarik di daerah yang belakangan sangat banyak digugat daerah karena pembagiannya dirasakan sangat tidak adil, khususnya pada provinsi-provinsi yang kaya sumber daya alam sebagaimana tercermin dari PDRB-nya yang besar. Gabungan dari PAD dan komponen bagi hasil menghasilkan proksi X5. Perlu ditambahkan bahwa penerimaan daerah tidak otomatis menggambarkan kekayaan alam daerah yang hasil eksploitasinya masuk dalam perhitungan PDRB. Dalam hal ini ditambahkan pula proksi X6 yakni dari sisi pengeluaran pembangunan. Seluruh data penerimaan daerah ini dilihat sebagai persentase dari PDRB, bukan sebagai rasio dari total penerimaan daerah sebagaimana sering digunakan. Sebab, penerimaan daerah tidak otomatis menggambarkan kekayaan alam daerah yang hasil eksploitasinya masuk dalam perhitungan PDRB.

Dari sisi kualitas pembangunan manusia, BPS sudah menyediakan Indeks Pembangunan Manusia per provinsi. Indeks tersebut, berskala 0 (terburuk) sampai 100 (terbaik), merupakan hasil perhitungan atas tiga komponen yakni indeks harapan hidup, indeks pendidikan (melek

¹⁸ Lihat, misalnya, Akita dan Lukman (1995); Hill (1996); Laksono, dkk. (1998).

¹⁹ Ismail (It). Mengenai ketergantungan daerah terhadap pusat dapat dilihat juga dalam Hill (1996) dan Kuncoro (1995).

huruf dan rata-rata lama sekolah) dan indeks daya beli (konsumsi riil per kapita). Dengan menggunakan IPM (X7) ini aspek kesehatan, pendidikan dan kesejahteraan penduduk yang juga sering digunakan daerah setidaknya dapat terakomodasi.

Adapun berkaitan dengan isu ketidakadilan antarkelompok masyarakat di setiap daerah yang sejauh ini diyakini ikut berperan dalam memicu konflik horizontal pertama-tama digunakan Indeks Gini (X8) yang mengukur tingkat distribusi pendapatan dan dalam studi yang diungkap di atas indeks ini juga dipakai (Auvinen and Nafziger, 1999; 2000). Perlu dicatat bahwa data Indeks Gini yang digunakan di sini adalah berdasarkan data pengeluaran penduduk, bukan data pendapatan. Kelemahan lainnya, Indeks Gini lebih mengindikasikan ketimpangan vertikal dalam masyarakat yang bersangkutan sementara isu menonjol dalam konflik antarkelompok masyarakat adalah ketidakadilan atau ketimpangan horizontal yang datanya pun sulit didapatkan.²⁰ Untuk mengatasi keterbatasan itu di sini akan dicoba proksi lain dengan memanfaatkan data sekunder yang tersedia, khususnya PDRB dan data penduduk. Anggapan dasar penggunaan proksi tersebut adalah bahwa penduduk asli (etnis asli) lebih banyak berada di wilayah pedesaan sementara pendatang lebih memilih untuk ber-

domisili di wilayah perkotaan.²¹ Berdasarkan anggapan ini maka pendapatan penduduk wilayah perkotaan mungkin dapat menjadi gambaran bagi pendapatan penduduk pendatang. Sebaliknya pendapatan penduduk wilayah pedesaan diharapkan dapat mencerminkan pendapatan penduduk asli. Kemudian karena secara sektoral penduduk pendatang diperkirakan lebih banyak berkecimpung dalam sektor non-pertanian maka yang dimaksudkan pendapatan penduduk perkotaan di sini adalah PDRB dari sektor-sektor non-pertanian sedangkan untuk penduduk pedesaan adalah PDRB dari sektor pertanian. Namun demikian terhadap hal ini pun masih perlu dilakukan proksi berkaitan dengan tidak adanya penduduk pedesaan untuk provinsi DKI Jakarta sekalipun data PDRB sektor pertaniannya tersedia. Oleh sebab itu pendapatan penduduk pedesaan sendiri diproksi dengan PDRB total/kapita.²² Dengan data ini diperoleh proksi ketimpangan horizontal antara penduduk asli dan pendatang, yaitu rasio PDRB/kapita terhadap PDRB/kapita pen-

²⁰ Menurut Stewart (1998), terdapat dua alasan mengenai kelangkaan data ketimpangan horizontal: (1) perhatian sampai sekarang lebih kepada ketimpangan vertikal; dan (2) walaupun data itu ada, pemerintah enggan mempublikasikannya terlebih di tengah masyarakat yang ketegangan politiknya tinggi.

²¹ Alatas (1993) mengungkapkan bahwa pertumbuhan perkotaan di setiap provinsi lebih disebabkan oleh migrasi desa-kota intraprovinci daripada migrasi antarprovinsi ke daerah perkotaan.

²² Penggunaan PDRB total per kapita sebagai proksi pendapatan penduduk pedesaan tersebut didukung pula dengan kenyataan bahwa sebagian besar penduduk masih bermukim di wilayah pedesaan. Berdasarkan data tahun 1996 dan 1998, secara rata-rata sekitar 68 persen penduduk provinsi bermukim di pedesaan. Di daerah-daerah yang mengalami konflik persentase ini lebih tinggi dibandingkan kelompok lainnya. Sebagai gambaran, di Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, Sulawesi Tengah dan Maluku yang mengalami konflik horizontal persentase penduduk pedesaannya masing-masing adalah 78%, 77%, 78% dan 75%.

duduk perkotaan (X9).²³ Bila kemudian subsektor kehutanan – yang eksploitasi-nya disebut-sebut banyak merugikan penduduk asli – dikeluarkan dari sektor pertanian dan dimasukkan ke dalam PDRB sektor non-pertanian maka diperoleh proksi alternatifnya (X10).

TEMUAN EMPIRIS

Oleh karena persoalan penting di sini adalah mengenai kemungkinan (probabilitas) suatu provinsi mengalami konflik maka akan digunakan regresi logit yang penyelesaiannya menggunakan program Eviews. Dengan model logit, provinsi yang mengalami konflik nilainya 1 sedangkan jika tidak mengalami konflik nilainya adalah 0. Secara keseluruhan terdapat tujuh provinsi yang nilai variabel konfliknya 1, yakni tiga provinsi yang berkaitan dengan konflik vertikal dan empat provinsi yang berkaitan dengan konflik horizontal. Estimasi akan dilakukan terpisah untuk masing-masing konflik sehingga ada model untuk konflik vertikal dan ada model untuk konflik horizontal. Tahap selanjutnya adalah mencoba menggabungkan kedua hasil estimasi tersebut ke dalam satu model. Dalam setiap tahapan ini akan dicobakan beberapa versi estimasi dengan cara mencobakan setiap proksi dari masing-masing aspek ketidakadilan. Hasil es-

²³PDRB adalah dalam harga konstan 1993. PDRB/kapita adalah PDRB total dibagi jumlah penduduk total. PDRB/kapita penduduk perkotaan pada X9 adalah PDRB non-pertanian dibagi jumlah penduduk perkotaan, sedangkan pada X10 adalah PDRB non-pertanian ditambah PDRB subsektor kehutanan. Data penduduk di sini adalah dari BPS, Statistik Kesejahteraan Rakyat 1996 dan 1998.

Tabel 3

REGRESI LOGIT KONFLIK VERTIKAL		
Variabel	Versi-1	Versi-2
X2	0,0544 (1,8573)*	0,0291 (2,1462)**
X5	-3,0447 (-0,7178)	---
X7	-0,1454 (-1,8241)*	---
X5X7	---	-0,1365 (-2,5924)***

Catatan: Dalam kurung adalah t-statistik
*signifikan pada $\alpha = 10\%$
**signifikan pada $\alpha = 5\%$
***signifikan pada $\alpha = 1\%$

Tabel 4

REGRESI LOGIT KONFLIK HORIZONTAL			
Variabel	Versi-1	Versi-2	Versi-3
X8	-5,9822 (-3,1568)***	---	---
X9	---	-0,04496 (-3,0405)***	---
X10	---	---	-0,0503 (-3,0844)***

Catatan: Dalam kurung adalah t-statistik
***signifikan pada $\alpha = 1\%$

timasi untuk model konflik vertikal dimuat dalam Tabel 3, model konflik horizontal dalam Tabel 4 dan model gabungan adalah dalam Tabel 5.

Dari beberapa estimasi untuk model konflik vertikal diperoleh estimasi yang signifikansinya memadai. Dalam hal ini adalah Versi-1 di mana proksi ketidakadilan dalam aspek anggaran pemerintah daerah adalah X5 sementara proksi ketidakadilan ekonominya adalah X2 dan X7 untuk aspek sumber daya manusia. Dari hasil estimasi ini variabel yang sig-

Tabel 5

REGRESI LOGIT KONFLIK VERTIKAL
DAN HORIZONTAL

Variabel	Versi-1	Versi-2
X2	0,0428 (1,7860)*	0,0407 (1,8902)*
X5X7	0,03366 (0,8945)	---
X10	-0,2449 (-2,0826)**	-0,1847 (-2,2092)**

Catatan: Dalam kurung adalah t-statistik
*signifikan pada $\alpha = 10\%$
**signifikan pada $\alpha = 5\%$

nifikan adalah X2 dan X7 masing-masing pada α sebesar 10 persen. Signifikannya X2 menunjukkan bahwa kemungkinan atau probabilitas suatu provinsi mengalami konflik vertikal makin tinggi jika terjadi ketidakadilan ekonomi dalam hubungan pusat-daerah dilihat dari PDRB. Maka dari itu provinsi-provinsi yang kaya sumber daya alam memiliki risiko konflik vertikal yang lebih tinggi ketimbang provinsi-provinsi yang sumber alamnya sangat terbatas. Adapun signifikannya X7 menunjukkan bahwa provinsi-provinsi yang sumber daya manusianya lebih berkualitas akan lebih terhindar dari konflik vertikal, sebaliknya provinsi-provinsi yang pembangunan manusianya masih tertinggal rentan terhadap konflik vertikal. Sementara itu, X5 sendiri arah koefisiennya sama dengan dugaan awal, namun tidak dapat diambil kesimpulan yang kuat karena signifikansinya yang rendah.

Hasil estimasi Versi-1 ini memberikan bukti empiris bahwa persoalan ketidakadilan dalam hubungan pusat-daerah sangat dirasakan oleh masyarakat seperti tampak dalam kasus Aceh dan Papua di

mana masyarakatnya cukup banyak yang terlibat dalam aksi memprotes pemerintah pusat. Ketidakadilan dalam aspek anggaran memang ada namun pengaruhnya kalah kuat dibandingkan dengan ketidakadilan ekonomi secara umum yang tentunya dirasakan langsung oleh masyarakat, juga dibandingkan dengan ketidakadilan aspek pembangunan manusia. Namun, secara statistik, variabel X5 signifikan jika X7 tidak dimasukkan ke dalam model, sedangkan X7 sendiri juga tetap signifikan jika X5 tidak dimasukkan. Hal ini mengindikasikan adanya interaksi antara X5 dan X7. Dalam kaitan ini, dapat dikatakan bahwa bila aspek anggaran lebih diperhatikan keadilannya, yakni PAD dan bagi hasil pajak/bukan pajak, akan besar kesempatan bagi daerah untuk memperbaiki kualitas pembangunan manusia yang pada gilirannya akan mengurangi risiko konflik vertikal itu sendiri.

Versi-2 adalah hasil estimasi jika interaksi X5 dan X7 dimunculkan sehingga diperoleh variable X5X7. Tampak bahwa tingkat signifikansi keduanya tinggi, yakni untuk X2 adalah pada α sebesar 5 persen, sedangkan X5X7 sendiri pada α sebesar 1 persen. Temuan ini mempertegas bahwa ketidakadilan sosial-ekonomi antara pusat dan daerah memang mempunyai pengaruh buruk yakni memperbesar risiko terjadinya konflik vertikal. Namun hal ini sebetulnya dapat diminimalkan bila terdapat sumber daya manusia yang berkualitas yang peningkatannya dimungkinkan jika ada hubungan yang adil antara pusat dan daerah dalam hal anggaran.

Dalam hal konflik horizontal, seluruh variabel mempunyai signifikansi yang tinggi yakni pada α sebesar 1 persen. Hanya

saja untuk X8 arah koefisiennya bertolak belakang dengan dugaan awal dan dapat membingungkan karena kalau koefisien X8 ditafsirkan berarti makin tinggi ketimpangan distribusi pendapatan maka makin rendah kemungkinan suatu provinsi mengalami konflik horizontal. Dalam kaitan ini perlu diingat kembali bahwa isu dalam konflik horizontal adalah ketimpangan pendapatan antarkelompok masyarakat atau ketimpangan horizontal sementara X8 atau Indeks Gini itu lebih mengukur ketimpangan vertikal sehingga hasil estimasinya bisa *misleading*. Dengan pertimbangan ini maka proksi yang lebih tepat dapat menjelaskan konflik horizontal adalah proksi yang menggambarkan tingkat pemerataan pendapatan horizontal, yaitu X10. Dengan hasil estimasi ini dapat dikatakan bahwa tingkat pemerataan pendapatan antarkelompok masyarakat, dalam hal ini antara pendatang (perkotaan) dan penduduk asli (pedesaan) terbukti memang mempengaruhi risiko suatu provinsi mengalami konflik horizontal. Makin merata distribusi pendapatan antarkelompok tersebut akan makin rendah pula kemungkinan suatu provinsi mengalami konflik horizontal. Temuan ini sedikit banyak juga dapat meredusir isu bahwa perbedaan etnis-agama merupakan sebab terpenting dari konflik horizontal.²⁴

Setelah mengetahui proksi-proksi penting yang menjelaskan konflik vertikal dan horizontal, tahap selanjutnya adalah mencoba mengestimasi pengaruh proksi-prok-

si tersebut terhadap konflik keseluruhan, tanpa membedakan apakah itu konflik vertikal ataupun konflik horizontal. Dengan estimasi ini akan dapat diketahui proksi-proksi mana yang dapat digunakan untuk keseluruhan konflik. Dari regresi logit konflik vertikal dapat diangkat X2 dan X5X7 sedangkan dari regresi logit konflik horizontal yang lebih tepat dipilih adalah X10 yang hasil estimasinya dimuat dalam Tabel 5. Dari tabel tersebut tampak bahwa X5X7 kehilangan signifikansinya dalam model gabungan sementara X2 dan X10 tetap konsisten baik dalam hal arah koefisien dan signifikansinya (Versi-1). Kalau hanya variabel yang signifikan saja yang dipertahankan, hasil estimasi (Versi-2) memang menjadi sedikit lebih baik, sebagaimana tampak dari kenaikan nilai t-statistik X2 dan X10. Namun kenaikan ini tidak cukup berbeda jauh dibandingkan pada Versi-1. Dengan mempertimbangkan hal ini, Versi-1 tampaknya masih memadai untuk digunakan karena faktor ketidakadilan anggaran dan pembangunan manusia masih dapat diikuti tanpa menurunkan tingkat signifikansi secara berarti. Hasil estimasi ini memberikan bukti empiris bahwa ketidakadilan ekonomi antara pusat dan daerah dalam konteks PDRB dan ketimpangan horizontal dalam masyarakat (antara penduduk pendatang atau perkotaan dengan penduduk asli atau pedesaan) terbukti memang mempunyai peran dalam memperbesar kemungkinan terjadinya konflik di daerah.

PENUTUP

Ketidakadilan sosial dan ekonomi sering disebut sebagai salah satu faktor

²⁴ Akan menarik sebetulnya bila aspek etnisitas ataupun agama dapat dimasukkan ke dalam model. Dalam Sensus 2000, BPS sudah memunculkan pertanyaan soal suku bangsa, namun berdasarkan informasi yang ada, BPS belum mempublikasikan hasil Sensus tersebut secara lengkap.

penting yang menjadi penyebab terjadinya berbagai konflik dalam beberapa tahun terakhir ini di saat Indonesia tengah mengalami krisis ekonomi yang parah. Sejumlah provinsi mengalami konflik vertikal sementara beberapa yang lain dilanda konflik horizontal dengan begitu banyak korban baik korban nyawa, material, ataupun banyak penduduk yang akhirnya terpaksa mengungsi ke tempat lain. Adapun isu yang menonjol dari masing-masing konflik tersebut cenderung berbeda. Dalam hal konflik vertikal, isu yang menonjol adalah ketidakadilan antara pusat dan daerah di mana pusat dirasa terlalu kuat mengeksploitasi daerah. Sedangkan dalam konflik horizontal isu yang menonjol adalah ketidakadilan atau ketimpangan antara penduduk pendatang dan penduduk asli di mana penduduk pendatang relatif lebih makmur ketimbang penduduk asli yang merasa menjadi pemilik daerah yang bersangkutan.

Dengan memanfaatkan sejumlah proksi berdasarkan data yang tersedia diperoleh indikasi bahwa isu ketidakadilan sosial-ekonomi itu memang bukanlah mengada-ada. Dalam hal ini ditemukan bahwa provinsi-provinsi yang mengalami konflik vertikal sangat kaya akan sumber alam yang hasil-hasilnya justru lebih banyak dialirkan ke pusat sementara provinsi-provinsi yang bersangkutan hanya mendapatkan sisa-sisanya. Ini tampak dari relatif rendahnya anggaran pembangunan di provinsi-provinsi yang mengalami konflik vertikal dibandingkan dengan provinsi lainnya. Implikasi lanjutannya adalah kualitas sumber daya manusianya pun tidak lebih baik ketimbang provinsi yang tidak kaya sumber daya alam. Padahal kalau hasil-

hasil sumber daya alam ini dibagi secara adil akan sangat besar artinya bagi upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia.

Sementara itu data distribusi pendapatan (Indeks Gini) tidak memberikan indikasi bahwa provinsi-provinsi yang mengalami konflik horizontal mengalami distribusi pendapatan yang timpang dibandingkan provinsi-provinsi lainnya. Namun dengan menggunakan pendekatan perkotaan-pedesaan sebagai gambaran perbedaan kondisi ekonomi atau kemakmuran antara penduduk pendatang dan penduduk asli ditemukan indikasi masih adanya persoalan pemerataan pendapatan di antara kedua kelompok masyarakat tersebut.

Dari pengujian lebih lanjut dengan menggunakan model logit ditemukan bahwa dalam kasus konflik vertikal, ketidakadilan dalam hubungan pusat-daerah dilihat dari PDRB dan interaksi antara tingkat pembangunan sumber daya manusia dengan tingkat keadilan dalam hal anggaran daerah menentukan terjadi atau tidaknya konflik vertikal di suatu provinsi. Adapun dalam konflik horizontal, ditemukan bahwa tingkat pemerataan pendapatan antarkelompok masyarakat (pendatang atau perkotaan dengan penduduk asli atau pedesaan) menentukan kemungkinan suatu provinsi mengalami konflik horizontal. Secara keseluruhan, penentu konflik di sini adalah ketidakadilan ekonomi (dari PDRB) dan tingkat pemerataan pendapatan antarkelompok masyarakat di daerah.

Perlu dikemukakan bahwa temuan-temuan di atas didasarkan pada peng-

gunaan sejumlah proksi yang disusun di tengah keterbatasan data, khususnya dalam konteks konflik horizontal. Selain itu, kalau saja ada data korban konflik di sini dapat pula digunakan pendekatan regresi lainnya. Pendekatan logit di sini digunakan karena persoalan tiadanya data yang memadai mengenai korban konflik, sehingga yang dapat dilakukan adalah kategorisasi yang sifatnya biner, yakni mengalami konflik ataukah tidak mengalami konflik tanpa menimbang "kadar" konflik itu sendiri yang biasanya dilihat dari korban konflik tersebut, khususnya korban nyawa. Dengan demikian, pengembangan model lebih lanjut sebetulnya masih dapat dilakukan sejalan dengan ketersediaan data.

Dengan tetap menimbang keterbatasan-keterbatasan itu, dapat dikemukakan bahwa di sini diperlukan kebijakan-kebijakan untuk menekan ketidakadilan sosial-ekonomi agar risiko konflik juga dapat diminimalkan. Otonomi daerah yang kini sudah berjalan diharapkan dapat mengurangi ketidakpuasan daerah terhadap pusat. Namun apakah hal ini kelak akan berhasil, masih perlu dilihat kemudian mengingat banyak pula persoalan yang menghambat pencapaian tujuan otonomi daerah itu sendiri. Begitu pula, persoalan ketimpangan antarkelompok masyarakat di daerah perlu dicarikan pemecahannya. Dapat dicatat bahwa sejauh ini perhatian terhadap persoalan terakhir ini tampaknya masih terbatas. Hal ini setidaknya terindikasi dari masih adanya keraguan apakah upaya mendamaikan kelompok-kelompok masyarakat yang berkonflik itu akan mampu mencegah konflik dalam jangka panjang jika penyebab-penyebab pokoknya belum di-

tangani secara tepat. Pada akhirnya, kalau konflik itu sendiri, apalagi yang menahun, dipahami pula sebagai kritik riil terhadap pembangunan (Bangura, 1994), maka seharusnya pula proses dan perencanaan pembangunan itu mendapatkan koreksi secara memadai dalam rangka meminimalkan potensi konflik baik vertikal maupun horizontal.

KEPUSTAKAAN

- Adam, Asvi Warman. 2000. "Kekerasan 1965 dan Rekonsiliasi Nasional", GAMMA, Nomor: 33-2 - 10-10-2000.
- Aditjondro, George J. tt. "The Political Economy of Violence in Maluku, Indonesia". (www.advokasi.com).
- Akita, Takahiro and Rizal Affandi Lukman. 1995. "Interregional Inequalities in Indonesia: A Sectoral Decomposition Analysis for 1975-92". *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 31 (2): 61-81.
- Alatas, Secha. 1993. "Macro Patterns of Internal Migration in Indonesia, 1971-1990", *Majalah Demografi Indonesia* 20 (40): 21- 47.
- Alesina, Alberto and Elliana la Ferrara. 2000. "The Determinants of Trust". Working Paper No. 7621, National Bureau of Economic Research.
- Andrianto, Tuhana Taufiq. 2000. *Konflik Maluku*. Yogyakarta: Gama Global Media.
- _____. 2000. *Aceh Bergolak: Dulu dan Kini*. Yogyakarta: Gama Global Media.
- _____. 2001. *Mengapa Papua Bergolak?* (cetakan kedua). Yogyakarta: Gama Global Media.
- Auvinen, Juha and E. Wayne Nafziger. 1999. "The Sources of Humanitarian Emergencies". *Journal of Conflict Resolution* 43 (3): 267-290.
- _____. 2000. "Economic Causes: The Political Economy of War, Hunger, and Flight",

- dalam Juha Nafziger, Frances Stewart and Raimo Vayrynen. *The Origin of Humanitarian Emergencies: War and Displacement in Developing Countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Bangura, Yusuf. 1994. "The Search For Identity: Ethnicity, Religion and Political Violence". Occasional Paper No. 6, World Summit for Social Development/UNRISD.
- Collier, Paul. 1998. "The Political Economy of Ethnicity". Centre for the Study of African Economies, Institute of Economics and Statistics, University of Oxford, April 1998.
- de Haan, Jakob and Clemen L. J. Siermann. 1996. "Political Instability, Freedom, and Economic Growth: Some Further Evidence". *Economic Development and Cultural Change* 44 (2): 339-350.
- Easterly, William. tt. "Can Institution Resolve Ethnic Conflict?". Akan terbit di *Economic Development and Cultural Change*.
- Fedderke, Johannes and Robert Klitgard. 1998. "Economic Growth and Social Indicators: An Explanatory Analysis". *Economic Development and Cultural Change* 46 (3): 455-490.
- Gallup, John Luke. 1997. "Ethnicity and Earnings in Malaysia". Development Discussion Paper No. 593, Harvard Institute for International Development, Juli 1997.
- Harris, Syamsuddin, Dhuroruddin Mashad, Erni Budiwanti, Ikrar Nusa Bhakti, M. Riefki Muna, R Siti Zuhro, dan Syamsumar Dam. 1999. *Indonesia di Ambang Perpecahan? Kasus Aceh, Riau, Irian Jaya, dan Timor Timur*, Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Hill, Hal. 1996. *Transformasi Ekonomi Indonesia Sejak 1966: Sebuah Studi Kritis dan Komprehensif*, Yogyakarta: Tiara Wacana Yogya.
- Inglis, Christine. 1995. "Multiculturalism: New Policy Responses to Diversity". Management of Social Transformations (MOST)-UNESCO Policy Paper No. 4.
- Ismail, Munawar. tt. "Pendapatan Asli Daerah Dalam Otonomi Daerah". (www.otoda.or.id).
- Jones, Sidney. 2000. "Causes of Conflict in Indonesia". Asia Society panel discussion (Oktober 24, 2000). (www.asiasource.org/asip/sidneyjones.cfm).
- Kuncoro, Mudrajad. 1995. "Desentralisasi Fiskal di Indonesia: Dilema Otonomi dan Ketergantungan". *Prisma* 4 (April): 3-17.
- Laksono, PM, Theo van den Broek, Budi Susanto, dan A Made Tony Supriatna. 1998. *Kekayaan, Agama, dan Kekuasaan: Identitas dan Konflik di Indonesia (Timur) Modern*, Yogyakarta: Kanisius.
- Lian, Brad and John R. Oneal. 1997. "Cultural Diversity and Economic Development: A Cross-National Study of 98 Countries, 1960-1985". *Economic Development and Cultural Change* 46 (1): 61-78.
- Malley, Michael. 2000. "Social Cohesion and Conflict Management in Indonesia". Makalah disiapkan untuk Asia Regional Consultation on Social Cohesion and Conflict Management, Manila, 16-17 Maret 2000. Department of Political Science Bentley Hall, Ohio University.
- Moeljarto, Vindhyaandika dan Sonia Prabowo. 1997. "Bidang Pendidikan dan Kesehatan dalam Pembangunan Sosial". *Analisis CSIS* 26 (1): 41-65.
- Nelson, Michael A. and Ram D. Singh. 1998. "Democracy, Economic Freedom, Fiscal Policy, and Growth in LDCs: A Fresh Look". *Economic Development and Cultural Change* 46 (4): 677-696.
- Olson, Marie L. and Frederic S Pearson. 2000. "Policy Making and Discrimination: Forecasting Ethnopolitical Violence". Makalah untuk the Annual Meeting of the International Studies Association, Los Angeles, CA, Maret 2000.
- Pane, Neta S. 2001. *Sejarah dan Kekuatan Gerakan Aceh Merdeka: Solusi, Harapan, dan Impian*. Jakarta: PT Grasindo.
- Rafinus, Boby H., Rizal Lukman, dan Komara Djaja. 2000. "Tinjauan Triwulan Perekonomian Indonesia". *Ekonomi dan Keuangan Indonesia* 48 (3): 189-214.

Ramli, Rizal dan Mubariq Ahmad. 1993. *Rente Ekonomi Pengusahaan Hutan Indonesia*. Jakarta: WALHI.

Rodrik, Dani. 2000. "Institutions for High-Quality Growth: What They Are and How to Acquire Them". Discussion Paper No. 2370, London: Center for Economic Policy Research.

Sambanis, Nicholas. 2000. "Partition As A Solution to Ethnic War: An Empirical Critique of the Theoretical Literature". *World Politics* 52 (Juli 2000): 437-83.

Stewart, Frances. 1998. "The Root Causes of Conflict: Some Conclusions". QEH

Working Paper No. 16, University of Oxford, Queen Elizabeth House, Juni 1998.

Tjiptoherijanto, Prijono. 1995. "Pengembangan Pembangunan Daerah". *Ekonomi dan Keuangan Indonesia* 43 (2): 117-133.

Trijono, Lambang. 2001. *Keluar Dari Kemelut Maluku*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Weinstein, Jeremy M. and Kasuke Imai. 2000. "Measuring the Economic Impact of Civil War". CID Working Paper No. 51.

Young, Crawford. 1994. "Ethnic Diversity and Public Policy: An Overview". Occasional Paper No. 8, World Summit for Social Development/UNRISD.



FROM THE TRENCHES

The First Year of Indonesia's Crisis of 1997/98
as Seen from the World Bank's Office in Jakarta

Written by: Lloyd R. Kenward

Published by: Centre for Strategic and International Studies (CSIS), Jakarta

This book provides an analysis of the first year of Indonesia's crisis taking place in 1997-1998. It is written from the perspective of someone who had the opportunity to observe the development and the impact of the crisis from a strategic position: as an economist sitting in the World Bank country office in Jakarta. The book is therefore an important contribution to the growing literature on the Indonesian economic crisis for two reasons. *First*, it provides the general

audience with a readable account on the evolution of the crisis. *Second*, it also presents a detailed economic analysis for the specialized reader coming from the academic or policy making community.

The book consists of three chapters. Chapter I presents a concise account of Indonesia's economic performance prior to the crisis. Chapter II provides a very detailed chronological review of the first year of the crisis. The main lessons and conclusions that emanate from the analysis are highlighted in Chapter III.

The book serves as a good example of a comprehensive political economy approach, as it manages to put economic analysis into a proper political context. Therefore, this publication is recommended for those who are interested in Asian economic crisis in general and Indonesian economic policies in particular.

2002. 1st Ed., x + 152 pp.; 25 cm, ISBN 979-8026-74-8; Rp 40.000,00

Migrasi dan Konflik Etnis: Belajar dari Konflik di Kalimantan Barat dan Kalimantan Tengah*

Riwanto Tirtosudarmo

Hubungan antara demografi, khususnya mobilitas penduduk atau migrasi dengan konflik etnis merupakan sebuah persoalan yang masih harus dikaji secara sistematis. Rangkaian konflik etnis yang terjadi di Indonesia dalam lima tahun terakhir ini menunjukkan indikasi kuatnya hubungan di antara keduanya. Tulisan singkat ini adalah sebuah upaya untuk menerangkan hubungan antara migrasi dan konflik dengan mengacu pada pengalaman yang terjadi di Kalimantan Barat dan Kalimantan Tengah. Sebagai sebuah upaya rintisan, tulisan ini diharapkan dapat merangsang upaya untuk mengkaji lebih lanjut tentang hubungan antara migrasi dan konflik etnis – secara lebih komprehensif – antara lain dengan membandingkan dengan kajian-kajian yang dilakukan di luar Indonesia.

"...most other Indonesians see themselves as engaged in a more or less continual struggle to keep from being Javanized".

(Bruner, 1974: 252)

PENDAHULUAN

KONFLIK antara migran dan non-migran dari etnis yang berbeda dan mengandung unsur kekerasan (*violence ethnic conflicts*) telah terjadi sebelum Soeharto jatuh pada bulan Mei

1998, dan sejak itu memang mengalami peningkatan dalam frekuensi maupun jumlah korban meninggal.¹ Konflik etnis tersebut misalnya terjadi di Timor Timur, Papua (sebelumnya disebut Irian Jaya), dan Flores. Sesudah tahun 1995, konflik etnis yang besar terjadi pada bulan Desember 1996 dan Februari 1997, di Kalimantan Barat, antara orang Dayak dan orang Madura. Setelah Soeharto jatuh, konflik etnis terjadi lagi di Kalimantan Barat, melibatkan orang Melayu dan orang Madura; di Ambon, pada bulan Ja-

*Tulisan ini semula merupakan makalah yang disampaikan dalam Seminar Kecil di Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan LIPI, tanggal 19 Februari 2002. Bahan dari tulisan ini sebagian diambil dari laporan penulis berjudul "Geographic Mobility and the Emergence of Ethnic Politics in Indonesia" yang merupakan bagian dari proyek penelitian Kerja Sama LIPI-GESEAS "Discourse and Practices in Southeast Asia: Globalization, National Governance and Local Response".

¹Untuk referensi yang terbaik tentang hal ini, lihat misalnya Tadjoeuddin (2002).

nuari 1999, antara orang setempat dan pendatang dari Sulawesi Selatan; di Poso, Sulawesi Tengah; serta yang terakhir di Kalimantan Tengah antara pendatang Madura dan penduduk setempat, yaitu orang Dayak. Analisis tentang konflik sosial seputar masa transisi di Indonesia telah banyak dikemukakan oleh beberapa penulis, seperti misalnya Sihbudi, *et al.* (2000), Davidson (1998), dan Riwan-to (1997: 293-329). Umumnya mereka berpendapat bahwa tidak mungkin melakukan generalisasi terhadap berbagai konflik sosial yang terjadi.

Sebuah studi yang dilakukan oleh UNSFIR (*United Nations Supporting Facilities for Indonesian Recovery*) terhadap kekerasan sosial yang terjadi antara tahun 1990-2001, mengelompokkan konflik menjadi empat kelompok, yaitu: (1) kekerasan komunal (*communal violence*); (2) kekerasan separatis (*separatist violence*); (3) kekerasan negara-masyarakat (*state-community violence*); dan (4) kekerasan hubungan industrial (*industrial relations violence*). Perlu dicatat di sini bahwa definisi kekerasan sosial yang dipakai oleh UNSFIR merujuk pada bentuk fisik atau wujud nyata dari aksi yang dilakukan oleh sekelompok orang atau massa pada suatu waktu dan tempat tertentu, seperti perusakan, pembunuhan, penjarahan, penyerangan, pembakaran, tawuran, penyan-deraan dan aksi-aksi kekerasan lainnya. Dalam kaitan dengan topik yang dibahas di sini, yaitu mobilitas penduduk dan konflik etnis, kategori kekerasan komunal adalah yang paling relevan untuk dikemukakan. Berdasarkan studi UNSFIR, jika kategori kekerasan komunal dipecah lagi menjadi berbagai sub-kategori, maka

sub-kategori kekerasan yang terkait dengan isu “etnis, agama dan asli-pendatang” (*ethnic, religion and migration related violence*) merupakan yang paling dominan. Dengan menggunakan indikator jumlah korban yang tewas, dari seluruh kategori yang ada, sub-kategori ini menduduki peringkat pertama (52 persen), diikuti berturut-turut oleh kekerasan komunal dari sub-kategori kekerasan komunal yang lain (25 persen), kategori kekerasan negara-masyarakat (23 persen), dan kategori kekerasan hubungan industrial (0,1 persen). Mengacu pada hasil studi UNSFIR, terlihat dengan sangat jelas bahwa migrasi atau mobilitas penduduk memiliki kaitan yang erat dengan konflik etnis. Tulisan ini menganalisis hubungan antara migrasi dan konflik etnis di Indonesia dari perspektif demografi-politik, dengan mengambil pelajaran dari pengalaman konflik di Kalimantan Barat dan Kalimantan Tengah.

ETNISITAS, INTEGRASI NASIONAL DAN MODERNISASI

Pada pertengahan tahun 1980-an, sosiolog-budayawan Umar Kayam, menulis sebagai berikut: “Mungkin siasat yang cocok untuk negara kebangsaan baru seperti Indonesia adalah kebijakan yang mendorong berbagai lingkungan budaya itu untuk menemukan sendiri dinamika kreatifitas mereka masing-masing (tetapi) masih dalam kerangka negara kebangsaan yang baru itu. Ini, tentu saja, lebih mudah untuk diucapkan secara teori daripada dilaksanakan dalam praktek” (Kayam, 1984: 156). Di samping siasat atau kebijakan yang kemudian dikembangkan

jauh dari apa yang dibayangkan oleh Kayam, Kayam pun mungkin tidak membayangkan bahwa terpaan dari arus lalu lintas manusia yang keluar-masuk dari sebuah lingkungan kebudayaan yang satu ke lingkungan kebudayaan yang lain, melalui mobilitas geografis penduduk, bersifat problematis bagi "eksklusivitas" lingkungan-lingkungan kebudayaan di wilayah nusantara. Mobilitas geografis yang mengalami peningkatan secara drastis, baik karena program pemindahan penduduk maupun karena semakin baiknya sarana transportasi yang memudahkan orang melakukan perpindahan ternyata merupakan sebuah keniscayaan sosial yang sangat mewarnai nasib negara-bangsa Indonesia.

Studi hubungan demografi dan konflik sudah sejak lama dipelajari. Choucri (1984), misalnya, telah mengemukakan argumennya, bahwa: *"...conflict is a central feature of all political behavior, at all levels of human interaction, and the prominence of population variables in shaping political behavior places population issues and conflict in close proximity"*. Hubungan yang bersifat sebab-akibat antara variabel kependudukan – dalam hal ini mobilitas penduduk – dan konflik, berlangsung di masyarakat dalam kondisi dan fase perkembangan tertentu. Apakah Indonesia saat ini berada dalam kondisi dan fase perkembangan masyarakat seperti itu? Suatu fase di mana kondisi masyarakatnya kondusif untuk terjadinya hubungan kausatif antara mobilitas geografis dan konflik? Ulasan singkat ini, jauh dari maksud untuk memberikan analisis yang bersifat komprehensif, ingin mengajukan bebe-

rapa pokok pikiran yang berkaitan dengan persoalan serius yang saat ini sedang berlangsung di Indonesia, yaitu terjadinya konflik terbuka antara kelompok etnis yang berbeda.

Argumentasi dalam menerangkan kaitan antara migrasi dan konflik dalam makalah ini bertolak dari pendekatan demografi-politik, yaitu sebuah pendekatan yang memandang perubahan demografis sebagai memiliki dampak, atau sebaliknya dikarenakan, oleh perubahan politik. Apa yang saat ini terjadi di Indonesia, yaitu kuatnya kecenderungan terjadinya konflik – yang tidak jarang bersifat etnis – secara terbuka, yang telah mengakibatkan ratusan korban jiwa dan pengungsi yang jumlahnya menurut statistik pemerintah mencapai lebih dari 1,3 juta jiwa akan dilihat sebagai refleksi dari terjadinya ketegangan demografi-politik. Ketegangan demografi-politik merupakan akumulasi dari, di satu sisi, dampak dari rekayasa demografis yang telah berlangsung sejak awal abad ke-20, dan di sisi lain, implikasi dari sebuah skenario besar rekayasa politik Orde Baru yang bersifat represif dan sentralistis. Perubahan masyarakat yang dicita-citakan oleh kaum nasionalis-modernis dapat membentuk sebuah negara-bangsa, mendekati akhir abad ke-20 ternyata telah menghasilkan berbagai kontradiksi – antara lain dalam bentuk konflik etnis – yang mencerminkan adanya "disintegrasi" dalam tubuh negara-bangsa Indonesia.

Setelah kemerdekaan, sejalan dengan berbagai upaya para "bapak bangsa" dan umumnya kaum nasionalis-modernis,

wacana etnisitas mengalami proses rekonstruksi seiring dengan semakin dominannya negara terhadap masyarakat. Perkembangan seperti ini tidaklah khas Indonesia karena merupakan pengalaman yang umumnya ditemukan pada negara-negara bekas jajahan (*post-colonial states*). Paling tidak ada dua kekuatan utama yang bermain di belakang negara-negara pasca kolonial dalam proses rekonstruksi wacana etnisitas. *Pertama*, adalah obsesi yang berlebihan dari para elite yang berkuasa setelah kemerdekaan terhadap ide atau konsep integrasi nasional. Pengalaman masa lalu sangat berperan terhadap berkembangnya obsesi tentang pentingnya integrasi nasional ini. Para elite politik menganggap bahwa integrasi nasional merupakan tujuan sekaligus syarat pokok bagi tegaknya negara.

Kedua, adalah dorongan untuk mengejar ketertinggalan dari negara-negara Barat melalui berbagai upaya untuk memodernisasi diri, baik di bidang politik, ekonomi maupun sosial. Dorongan untuk mewujudkan, di satu pihak integrasi nasional, dan di pihak lain modernisasi-pembangunan, telah menjadikan negara menjadi pemegang kekuasaan politik yang utama dan dengan demikian telah memonopoli arah perkembangan masyarakat. Para pemimpin negara pasca kolonial, yang lahir dengan semangat anti-kolonial, tanpa disadari sesungguhnya telah mereplikasi bentuk dan isi negara kolonial yang telah diten-²

Implikasi yang tak terhindarkan dari obsesi yang berlebihan terhadap integrasi nasional dan keinginan untuk memodernisasi diri adalah menguatnya anggapan bahwa perbedaan dan keragaman etnis, dan secara lebih luas kebudayaan yang dimiliki oleh berbagai kelompok masyarakat merupakan sesuatu yang menghambat tercapainya tujuan-tujuan nasional, terutama persatuan dan kesatuan bangsa.³ Perbedaan dan keragaman harus dieliminasi agar persatuan dan kesatuan yang dibayangkan dapat diwujudkan. Asimilasi dan harmoni adalah kata kunci yang harus diterjemahkan ke dalam berbagai bentuk kebijakan dan program pemerintah yang sasaran akhirnya adalah terciptanya integrasi nasional. Salah satu contoh keputusan pemerintah yang mencerminkan kuatnya obsesi integrasi nasional adalah ditiadakkannya pertanyaan tentang suku bangsa

³"Bangsa", yang merupakan terjemahan dari *nation*, menjadi komunitas yang dibayangkan (*imagined community*) – meminjam istilah Anderson (1990) – yang mengatasi (*mentransendir*) kelompok-kelompok etnis (*ethnic groups*) yang jumlahnya mencapai ratusan di seluruh nusantara. Dalam perkembangannya, kelompok-kelompok etnis ini kemudian disebut dalam bahasa Indonesia sebagai "suku bangsa", sebuah istilah yang secara jelas memperlihatkan kedudukan kelompok etnis sebagai "bagian" dari "bangsa". Dalam kaitan ini sangat menarik penggunaan kata "bangsa Aceh" oleh para pemimpin Gerakan Aceh Merdeka (GAM) yang secara eksplisit memperlihatkan dimilikinya *national identity* yang berbeda dengan Indonesia. Terlihat di sini bahwa para pemimpin GAM sangat menyadari bahwa Aceh bukanlah sebuah kesatuan etnis yang homogen, melainkan sebuah komunitas yang terdiri dari berbagai kelompok etnis yang berbeda. *Ethno-nationalism* menjadi sesuatu yang bersifat problematis dalam perjuangan GAM untuk melepaskan diri dari Indonesia.

²Pembahasan tentang hal ini bisa dibaca pada tulisan Geertz (1975) dan Anderson (1990).

dalam sensus penduduk di Indonesia setelah kemerdekaan.⁴

Wacana tentang etnisitas dengan demikian telah dikembangkan secara sistematis oleh negara dengan berbagai konotasi yang bersifat negatif dan oleh karena itu harus ditinggalkan. Melalui berbagai kebijakan kebudayaan dan pendidikan, aspek-aspek etnisitas hanya boleh berkembang dalam ruang-ruang yang sempit, seperti dalam berbagai kegiatan kesenian daerah dan pendidikan ilmu pengetahuan sosial, misalnya antropologi, yang sampai saat ini masih kuat di-

⁴Sensus penduduk yang pertama sejak kemerdekaan dilakukan pada tahun 1961, di mana Badan Pusat Statistik (dulu, Biro Pusat Statistik) sebagai pelaksana sensus mendapatkan tekanan untuk menghapus pertanyaan tentang suku bangsa yang dianggap bisa mendorong sukuisme dan membahayakan persatuan nasional. Karena setelah kemerdekaan tidak ada sumber informasi tentang komposisi penduduk berdasarkan suku bangsa, para penulis biasanya mengacu pada Sensus Penduduk 1931. Pada sensus penduduk tahun 2000 pemerintah memutuskan untuk menanyakan tentang suku bangsa. Pada saat tulisan ini dibuat, hasil Sensus Penduduk 2000 masih belum dipublikasikan. Pada sensus Penduduk 1990 ditanyakan bahasa sehari-hari yang dipergunakan di rumah. Berdasarkan bahasa yang dipakai di rumah, diperoleh komposisi bahasa menurut jumlah penggunaanya sebagai berikut: Jawa (40 persen), Sunda (25 persen), Indonesia (13 persen), Madura (4,3 persen), Minang (2,3 persen), Batak (2,2 persen), Bugis (2,2 persen), dan sisanya menggunakan bahasa-bahasa setempat lainnya. Komposisi penduduk berdasarkan bahasa sehari-hari yang dipakai di rumah tidak dapat digunakan untuk menggambarkan komposisi penduduk berdasarkan suku bangsa karena cukup besarnya proporsi penduduk yang telah meninggalkan bahasa daerahnya dan sehari-hari menggunakan bahasa Indonesia (13 persen); juga karena adanya proses mobilitas penduduk yang memungkinkan terjadinya pergantian penggunaan bahasa daerah asal dengan bahasa daerah dari tempat tinggalnya yang baru.

anggap sebagai ilmu yang mempelajari masyarakat-masyarakat yang terasing dan terbelakang. Peristiwa traumatis pada tahun 1965 yang diikuti oleh pelarangan paham Marxisme dan Komunisme semakin memperkuat obsesi akan pentingnya integrasi nasional.

PERCEIVED GROWTH DAN PERCEIVED THREAT

Sejak awal Orde Baru, obsesi tentang integrasi nasional dan modernisasi, memperoleh bentuknya yang sempurna melalui berbagai kebijakan dan program yang dirancang oleh dua pendukung utamanya yaitu elit militer dan para ekonom-teknokrat. Militer maupun ekonom-teknokrat, sebagai aktor utama yang merepresentasikan kekuatan negara, ternyata memiliki sebuah kesamaan dalam memandang masyarakat. Masyarakat, dalam pandangan militer dan ekonom-teknokrat, adalah: *Pertama*, merupakan kumpulan manusia yang memiliki keseragaman dalam berbagai karakteristiknya. *Kedua*, kumpulan manusia itu menempati sebuah ruang geografis yang dibayangkan sebagai sebuah bidang datar. Berdasarkan konsepsi semacam ini, militer dan ekonom-teknokrat memperlakukan masyarakat sebagai sesuatu yang secara rasional-sistematis dapat didesain dan direkayasa dari sebuah pusat pengendali tertentu menuju ke arah yang diinginkan. Perbedaan dan keragaman etnis yang melekat dalam masyarakat dianggap tidak ada, atau tidak relevan, dalam rekayasa sosial dan perencanaan pembangunan. Berbagai kebijakan dan program dibuat secara seragam untuk se-

luruh wilayah Indonesia, dan dijalankan melalui pengendalian yang terpusat. Perencanaan pembangunan cukup didasarkan oleh angka-angka statistik demografi-ekonomi dan berbagai indikator ekonomi yang bersifat agregatif.

Sementara itu, para elite militer, yang merasa paling mewarisi semangat perjuangan kemerdekaan menentang penjajah, menganggap diri sebagai satu-satunya golongan yang paling berkepentingan untuk menjaga kesatuan wilayah dan integrasi nasional. Militer dalam perkembangannya, terutama pada masa Orde Baru, telah menciptakan sebuah struktur organisasi sedemikian rupa yang memberikan peluang besar untuk mengendalikan dan memobilisasi penduduk demi menjaga keutuhan wilayah negara. SISHANKAMRATA (Sistim Pertahanan dan Keamanan Rakyat Semesta) merupakan pedoman induk dalam mekanisme kerja organisasi militer, yang secara kongkret diwujudkan dalam sistem komando teritorial, yang kekuasaannya mencakup seluruh wilayah Indonesia.⁵ Jika ekonom-teknokrat bekerja berlandaskan persepsi tentang pembangunan dan pertumbuhan ekonomi (*perceived growth and development*), militer di pihak lain bergerak karena adanya persepsi tentang ancaman terhadap keutuhan dan keamanan negara (*perceived security threat*). Kedua persepsi ini di samping bersifat saling melengkapi, juga di dalamnya sama-sama mengandung konsepsi tentang sebuah masyarakat yang *socially and culturally homogeneous*.

⁵ Kajian tentang SISHANKAMRATA, lihat Sebastian (1986).

Keberagaman dan heterogenitas etnis yang terdapat dalam masyarakat Indonesia sungguh-sungguh berada di luar imajinasi militer dan ekonom-teknokrat yang sangat berkuasa di zaman Orde Baru. Proses rekonstruksi wacana etnisitas pada masa Orde Baru mencapai puncaknya ketika berhasil dikemas dalam konsep SARA (Suku-Agama-Ras dan Antar-Golongan). Konsep SARA yang kemudian menjadi acuan utama kebijakan negara pada dasarnya mengandaikan sebuah masyarakat yang tanpa konflik dan penuh harmoni. Implikasi dari konsep ini adalah bahwa perbedaan dan keberagaman merupakan sumber konflik yang harus dihindari. Heterogenitas etnis yang melekat pada masyarakat Indonesia dengan demikian harus dilebur melalui berbagai kebijakan dan program sehingga pada akhirnya akan muncul apa yang disebut sebagai kebudayaan dan kepribadian nasional – yang merupakan “jati diri” bangsa Indonesia. Heterogenitas etnis pada tingkat pemahaman seperti ini adalah sumber dari konflik etnis.

REKAYASA DEMOGRAFIS DAN KETIMPANGAN PEMBANGUNAN

Demografi Indonesia sejak permulaan abad ke-20 telah menjadi objek rekayasa demografis elite penguasa yang berakibat pada terciptanya konstruksi demografi-politik sebagaimana kita lihat sekarang. Selain tujuan-tujuan sosial-ekonomi, tujuan yang bersifat strategis-keamanan selalu menyertai dalam rekayasa demografis yang dijalankan. Rekayasa demografis, yang merupakan terjemahan dari *demographic engineering*, me-

upakan sebuah istilah yang dipinjam dari Bookman (1997) yang mendefinisikannya sebagai: "...the state's attempt to refigure the ethno-demographic composition of the population for various strategic purposes". Melakukan pemindahan penduduk dari Jawa dan Bali ke daerah-daerah yang dianggap "kosong" – baik melalui program kolonisasi sebelum kemerdekaan maupun program transmigrasi setelah kemerdekaan – merupakan rekayasa demografis yang telah berlangsung hampir seabad lamanya. Setelah kemerdekaan, integrasi nasional menjadi tujuan akhir dari diteruskannya rekayasa demografis, yaitu membangun masyarakat dengan konfigurasi etno-demografis baru yang diinginkan.

Etnisitas dalam situasi di mana kehadirannya mengalami penekanan (*suppression*) karena dianggap dapat mengancam integrasi nasional menggejala secara terselubung dalam proses rekayasa demografis yang dilakukan oleh negara. Rekayasa demografis, dalam bentuk pemindahan penduduk miskin dari Jawa dan Bali ke luar Jawa, yang mengalami peningkatan secara drastis pada masa pemerintahan Soeharto berjalan secara paralel dengan proses eksploitasi kekayaan alam yang juga berada di Luar Jawa. Apa yang kemudian kita saksikan adalah sebuah ketimpangan pembangunan antara Jawa dan Luar Jawa. Jawa, khususnya Jakarta yang tumbuh sebagai pusat pertumbuhan ekonomi sementara Luar Jawa dalam waktu yang relatif singkat mengalami proses pemiskinan secara masif. Rekayasa demografis dalam konteks pembangunan semacam ini tidak bisa tidak telah menjadi bagian penting dari

proses marginalisasi terhadap penduduk setempat. Apa yang kemudian terjadi adalah akumulasi konfrontasi migran-non-migran yang merayap menjadi ketegangan antaretnis. Oleh karena itu, adalah sebuah *turning point* dalam sejarah rekayasa demografis di Indonesia ketika "arus balik" migrasi terjadi setelah meletusnya konflik terbuka antara migran dan penduduk setempat di berbagai daerah di Luar Jawa menyusul krisis ekonomi dan runtuhnya rezim pemerintahan Soeharto.

KALBAR DAN KALTENG: *THE POLITICS OF NUMBERS*

Dibandingkan dengan provinsi-provinsi lain, Kalimantan Barat dihuni oleh penduduk yang sangat heterogen dari sudut etnisitas. Heterogenitas etnis di Kalimantan Barat disebabkan terutama oleh proses migrasi masuk dari berbagai kelompok etnis yang berbeda. Kalimantan Barat juga merupakan provinsi dengan jumlah penduduk Tionghoa yang terbesar, yang diperkirakan berkisar antara 11-15 persen, sementara untuk seluruh Indonesia diperkirakan hanya berkisar antara 2-3 persen.⁶ Telah menjadi anggapan umum bahwa penduduk asli Kalimantan Barat adalah orang Dayak, yang terbagi dalam cukup banyak sub-etnis sehingga juga bukan merupakan sebuah kelompok etnis yang homogen. Karena letaknya yang berbatasan dengan negara lain, Kalimantan Barat memiliki nilai strategis dari sudut pertahanan dan keamanan nega-

⁶Perkiraan ini sangat kasar karena memang tidak ada sumber data tentang etnisitas di Indonesia, akibatnya sumber yang berbeda memiliki angka perkiraan yang berbeda.

ra. Bagi penduduk di Kalimantan Barat, peristiwa konfrontasi dengan Malaysia, pada awal tahun 1960-an, diduga memiliki pengaruh yang cukup besar terhadap pandangan atas diri mereka sendiri, atas negara maupun atas masyarakat tetangganya, yaitu penduduk Sarawak-Malaysia yang sebagian memiliki latar belakang etnis yang sama. Dapatlah dikatakan bahwa Kalimantan Barat baru mendapatkan perhatian dari pemerintah pusat pada awal tahun 1960-an, ketika lahir negara Malaysia. Malaysia oleh Soekarno dipandang sebagai negara boneka buatan Inggris untuk mengepung Indonesia. Tahun 1963 Kalimantan Barat mulai dijadikan basis militer Indonesia dalam konfrontasi dengan Malaysia. Sejak saat itulah Kalimantan Barat mulai masuk dalam "peta politik" para elite yang berada di Jakarta.

Meskipun konfrontasi dengan Malaysia berakhir pada Agustus 1966, namun implikasinya masih terus berlangsung, terutama di sekitar wilayah perbatasan, dalam bentuk konflik berdarah antara Dayak dan Tionghoa.⁷ Pada bulan Oktober 1967, untuk lebih mengukuhkan perannya, pimpinan Kodam Tanjungpura melakukan mobilisasi etnis Dayak untuk "menghabisi" etnis Tionghoa terutama yang tinggal di sekitar wilayah perbatasan yang dianggap menjadi sarang PGRS/PARAKU yang ironinya justru dilatih oleh militer Indonesia pada masa konfrontasi untuk mendestabilisasi Sarawak. Dengan memobilisasi orang Dayak, orang Tionghoa dipaksa untuk mening-

galkan desa-desanya dan pindah ke kota. Alasan yang dikemukakan oleh pihak militer adalah untuk memudahkan mengendalikan penduduk Tionghoa. Periode ini di Kalimantan Barat dikenal sebagai periode "demonstrasi", yang berlangsung selama tiga bulan, di mana pada saat itu ribuan orang Tionghoa mati terbunuh, dan ribuan lainnya menungsi ke daerah pantai di sebelah barat Kalimantan Barat, terutama ke Pontianak dan Singkawang. Selanjutnya, bersamaan dengan kukuhnya kekuasaan militer di Kalimantan Barat, penguasa Orde Baru dan kroninya mulai melakukan eksploitasi secara besar-besaran terhadap kekayaan hutan tropis di Kalimantan Barat. Undang-undang nasional No. 5/1967 tentang Kehutanan segera disahkan, yang memberikan legitimasi bahwa hutan adalah milik negara. Sejak saat itulah negara berhak memberikan HPH kepada pihak-pihak yang "dekat" dengan elite yang berkuasa.

Pada masa Orde Baru Kalimantan Barat berperan menjadi "sapi perah" bagi berbagai kelompok kepentingan di Jakarta, baik sipil maupun militer. Eksploitasi oleh pusat di Kalimantan Barat telah mengakibatkan terjadinya peminggiran (marginalisasi) masyarakat lokal secara sosial, ekonomi maupun kultural.⁸ Inti dari proses marginalisasi secara besar-besaran ini adalah bahwa penguasaan atas tanah yang sebelumnya diakui hak-haknya oleh hukum adat yang ada kini hilang sejalan dengan adanya undang-

⁷Uraian ini dan selanjutnya diambil dari Davidson (2000).

⁸Tentang proses marginalisasi penduduk terutama selama periode Orde Baru, antara lain bisa dibaca pada King (1993: Bab 10); juga dari Alqadrie (1994).

undang baru yang dibuat oleh pemerintah Orde Baru, seperti undang-undang agraria, kehutanan, pertambangan; yang memberikan legitimasi bagi negara untuk menguasai tanah-tanah yang semula dimiliki oleh kelompok-kelompok adat (Djuweng (1997: 22); dikutip dari Davidson (2000: 8)).

Pada awal tahun 1980 pemerintah pusat mulai melakukan pemindahan penduduk di wilayah pedalaman yang tinggal secara terpencar-pencar ke dalam pemukiman yang menetap dan menyatu. Menurut penilaian pemerintah, sebanyak 77 persen dari 4.362 desa di Kalimantan Barat, berpenghuni kurang dari 100 rumah tangga. Melalui program "Penataan Kembali Desa-Desa" dilakukan penggabungan dari desa-desa yang jarang penduduknya itu sehingga menjadi 1.297 desa baru yang lebih besar. Motivasi di balik program penggabungan desa-desa di daerah pedalaman, yang hampir keseluruhannya dihuni oleh orang Dayak, di samping berasal dari keinginan pemerintah untuk memudahkan dilancarkan program-program "pembangunan" dan "modernisasi", yang memang menjadi obsesi dan *credo* dari rezim Orde Baru, juga didorong oleh pertimbangan yang bersifat "strategis-militer", yaitu untuk memudahkan kontrol dan mobilitasi penduduk untuk kepentingan politik Orde Baru, antara lain pada saat Pemilu, untuk memenangkan Golkar.⁹

⁹Tidaklah mengherankan jika pada Pemilu 1999 Golkar memenangkan hampir seluruh daerah pedesaan di Kalimantan Barat, sementara PDIP yang dianggap partai reformis hanya menang di Kodya Pontianak. Lihat Davidson (2000).

Program penataan desa di Kalimantan Barat secara signifikan telah mengubah struktur dan pola kepemimpinan lokal di Kalimantan Barat di mana pemuka adat yang semula berkuasa secara drastis diambil kekuasaannya oleh negara dan dipindahkan ke Kepala Desa atau Kepala Dusun yang secara administratif merupakan kepanjangan tangan dari negara. Pemuka Adat sejak saat itu hanya memiliki kekuasaan yang bersifat simbolis, terutama untuk menangani masalah-masalah yang bersifat etika dan moral, seperti pelanggaran terhadap adat-istiadat yang berkaitan dengan perkawinan dan persengketaan antarwarga. Dalam kenyataannya, persoalan-persoalan semacam ini lebih banyak ditangani oleh institusi negara, seperti polisi, karena secara praktis hukum adat menjadi sulit untuk diterapkan dalam masyarakat yang telah mengalami transformasi sosial yang cukup besar seperti di Kalimantan Barat. Sejak awal tahun 1970-an, Kalimantan Barat menjadi daerah tujuan utama pengiriman transmigrasi. Sebelum program transmigrasi dilancarkan oleh pemerintah Orde Baru, pada awal tahun 1960-an Kalimantan Barat telah menjadi daerah penempatan pensiunan tentara. Para bekas tentara ini umumnya ditempatkan di dekat perbatasan dengan Sarawak, dengan alasan untuk meningkatkan pertahanan dan keamanan; sebagai bagian dari politik konfrontasi rezim Soekarno saat itu. Secara statistik jumlah transmigran di Kalimantan Barat mengalami peningkatan yang sangat pesat dalam masa Orde Baru (Tirtosudarmo, 2001).

Menurut hasil sementara Sensus Penduduk 2000, provinsi Kalimantan Tengah

dihuni oleh sekitar 1,8 juta orang – meningkat sekitar 200 ribu orang pada tahun 1995. Mubyarto and Baswir (1989) dalam survei ekonominya tentang Kalimantan Tengah menyebut provinsi ini sebagai *The Dayak Heartland* (Buminya orang Dayak) karena mengestimasi bahwa duapertiga penduduknya adalah orang Dayak. Singarimbun (1994) berpendapat bahwa istilah "Dayak" tidak bisa disejajarkan dengan penggunaan istilah "Minangkabau", "Bali" atau "Toraja" yang menunjuk pada sebuah suku bangsa tertentu, karena istilah Dayak lebih merefleksikan kumpulan dari kelompok etnis yang berbeda-beda yang tinggal di Kalimantan. Mengutip pendapat Sellato (1986), seorang ahli Dayak dari Perancis, Singarimbun berpendapat bahwa 90 persen dari penduduk Melayu di Kalimantan adalah keturunan Dayak. Informasi tentang berapa jumlah orang Dayak oleh karena itu merupakan sesuatu yang sulit untuk ditemukan.

Tentang berapa sesungguhnya jumlah orang Madura, jika indikator "bahasa sehari-hari yang dipergunakan di rumah" yang dikumpulkan oleh Sensus Penduduk 1990 dipergunakan, secara nasional, bahasa Madura menempati kedudukan keempat terbesar (4,3 persen) sesudah bahasa Jawa (40 persen), bahasa Sunda (25 persen) dan bahasa Indonesia (13 persen). Bahasa Batak, bahasa Minangkabau dan bahasa Bugis masing-masing dipergunakan oleh sekitar 2 persen, jauh di bawah bahasa Madura. Meskipun mengestimasi suku bangsa berdasarkan bahasa tidak mungkin akurat, informasi yang ada setidaknya memberikan sebuah indikasi kuat tentang pentingnya posisi demografis orang Madura

dibandingkan dengan suku-suku yang lain di nusantara. Indikator lain yang dapat dipakai untuk menjajagi pentingnya mobilitas geografis orang Madura adalah berdasarkan data provinsi kelahiran yang ada dalam sensus penduduk, yaitu Jawa Timur. Menurut SUPAS 1995, misalnya, di Kalimantan Tengah terdapat 325.028 migran, 212.737 (65,5 persen) tinggal di daerah pedesaan dan 112.291 (34,5 persen) di perkotaan. Mayoritas migran (63 persen) berasal dari Jawa, dan terbanyak adalah dari Jawa Timur (34,4 persen). Kalimantan Tengah menempati urutan kedua (30 persen), Sumatra (5,7 persen), Bali dan Nusatenggara (2,3 persen), dan Sulawesi (1,1 persen) (Tirtosudarmo, 1997).

Meskipun orang Madura telah melakukan perpindahan ke Kalimantan sejak zaman kolonial, bahkan mungkin jauh sebelumnya, perpindahannya secara besar-besaran terjadi pada zaman Orde Baru sesudah tahun 1970 – yang didorong terutama oleh program transmigrasi. Program transmigrasi merupakan contoh yang paling baik dari kebijakan pembangunan yang sentralistik di mana daerah dan penduduk lokal diintervensi secara langsung tanpa ada kesempatan untuk didengar suaranya. Program transmigrasi oleh karenanya merupakan ujung tombak dari berbagai kebijakan pembangunan nasional di daerah. Strategi pembangunan Orde Baru memperlihatkan dengan gamblang besarnya kepentingan elite penguasa dan pemerintah pusat dan diabaikannya kepentingan daerah dan penduduk lokal.

Kalimantan Tengah, melalui pembangunan "Sawah Sejuta Hektar" memberikan contoh terbaik tentang bagaimana

berbagai kepentingan politik dan bisnis dari pusat bermain di belakang skandal pembangunan ini. Program transmigrasi memberikan andilnya sebagai alat legitimasi dari skandal ini, karena menjanjikan dapat menampung 200 ribu keluarga transmigran dari Jawa untuk ditempatkan sebagai tenaga kerja di proyek raksasa ini. Proyek raksasa yang banyak memperoleh kritik dari berbagai pihak karena sangat diragukan *sustainability*-nya – meskipun sempat dijalankan, terbukti kemudian berantakan dengan meninggalkan kerusakan lingkungan yang tidak tergantikan dan terlantarnya nasib ribuan transmigran maupun penduduk lokal yang menjadi objeknya.

Konfigurasi penduduk Kalimantan Barat dan Kalimantan Tengah, meskipun sebagian merupakan proses demografis yang bersifat alamiah atau spontan, namun sukar untuk disangkal bahwa sebagian terbesar merupakan sebuah proses rekayasa demografis yang dilakukan oleh negara sejak zaman kolonial hingga Orde Baru. Hubungan antara komposisi penduduk menurut etnisitas dan terjadinya konflik antaretnis yang bersifat terbuka, seperti terjadi di Kalimantan Barat dan Kalimantan Tengah, tidak berlangsung dalam suasana vakum. Ketegangan antaretnis yang berbeda merupakan sebuah proses yang berlangsung secara perlahan-lahan namun akumulatif di mana persepsi tentang perbedaan antara satu etnis dengan etnis lainnya menjadi mengeras dan persoalan jumlah dan keseimbangan komposisi penduduk berdasarkan identitas etnis menjadi krusial.

Terutama bagi orang Dayak semakin besarnya jumlah orang Melayu, Madura,

Jawa, Bugis, Banjar, dan lain-lain, baik berdasarkan pengamatan sehari-hari yang bersifat subjektif, maupun dari angka-angka statistik yang dipublikasikan, menimbulkan rasa khawatir dan keterdesakan, yang jelas melahirkan dorongan untuk melakukan resistensi dan perlawanan. Komposisi penduduk berdasarkan latar belakang etnis seringkali merupakan pendorong lahirnya *the politics of numbers*, sebagaimana terjadi di Malaysia antara etnis Melayu dan Cina yang jumlahnya hampir berimbang. Pada tingkat global, meningkatnya jumlah imigran dari negara-negara “selatan” yang miskin ke negara-negara “utara” yang kaya telah menjadi isu politik yang sangat hangat, yang pada intinya bertolak dari persepsi terhadap ketakutan perubahan perimbangan jumlah dan komposisi penduduk.¹⁰

Inilah tampaknya yang saat ini berlangsung di Indonesia, yaitu akumulasi konfrontasi antara migran dan nonmigran yang di beberapa daerah meletus menjadi konflik etnis yang bersifat terbuka, sejalan dengan euforia desentralisasi dan otonomi daerah. Fenomena menguatnya solidaritas etnis dengan demikian mendapatkan saluran baru yang di masa depan akan semakin memperkuat politik etnis. Dalam kaitan ini sangat menarik mengutip pendapat Esman (1994: 13-14) yang mengatakan: *“Ethnicity as politics is meaningful only in a relational framework. As a collective identity it is shaped not only by self-definition but also by constraints imposed by outsiders. Thus the internal ‘we’ must be distinguished from the external ‘they’.* Where no rel-

¹⁰Kajian tentang masalah ini bisa dibaca dalam Teitelbaum and Winter (2000).

evant others exist, the need for solidarity disappears and society fragments on the basis of internal differences. The need for ethnic solidarity arises only when strange, threatening, competitive outsiders must be confronted. Only then are distinctions between 'us' and 'them' noted, explained, and evaluated to reinforce internal coherence and to signal and explain differences with outsiders and competitors. Only then does the needs for internal solidarity and discipline become evident".

PENUTUP

Umar Kayam, sebelum meninggal dunia pada tanggal 16 Maret 2002 yang lalu, mungkin orang yang paling menyadari bahwa "semangat ke-Indonesiaan" – yang disebutkannya sebagai "semangat yang masih menunggu tubuhnya untuk mengubah sendiri menjadi suatu modernitas yang kreatif", saat ini sedang mengalami ujiannya yang terberat. Apa yang kita saksikan dalam lima tahun terakhir ini seolah-olah menegaskan bahwa "masa tunggu" itu menjadi semakin samar dan jika kita tidak berhasil menjadikan Indonesia kembali sebagai – meminjam istilah Ben Anderson (1999) – "proyek bersama", semangat itu mungkin tidak akan pernah bertemu dengan "tubuhnya". Mobilitas geografis, yang tidak lain adalah mobilitas penduduk dari lingkungan-lingkungan budaya yang beraneka ragam – dalam konteks struktur politik yang represif – terbukti bisa mengerasakan "eksklusivitas" dan "intoleransi" antara pendatang dan penduduk setempat dari lingkungan kebudayaan yang berbeda.

KEPUSTAKAAN

- Anderson, Benedict R. O'G. 1990. "Old State, New Society: Indonesia's New Order in Comparative Historical Perspective", dalam *Language and Power: Exploring Political Cultures in Indonesia* (Ithaca and London: Cornell University Press).
- . 1999. "Indonesian Nationalism Today and in the Future", *Indonesia*, No. 67 (April).
- Alqadrie, Syarief Ibrahim. 1994. "Poverty or Impoverishment in West Kalimantan?: The Gap Between Apparent and Actual Reality", paper presented at INFID Conference, 22-24 April, Paris.
- Bookman, Milica Zarkovic. 1997. *The Demographic Struggle for Power: The Political Economy of Demographic Engineering in the Modern World* (London: Frank Cass).
- Bruner, Edward M. 1974. "The Expression of Ethnicity in Indonesia", dalam Abner Cohen (ed.). *Urban Ethnicity* (London: Tavistock Publication Series).
- Davidson, Jamie S. 2000. "Ethnic Violence and Electoral Politics on the Periphery: The case of West Kalimantan", paper presented at the PERCIK International Conference, Yogyakarta, 3-7 July.
- Choucri, Nazli. 1984. "Perspective on Population and Conflict", dalam Nazli Choucri (ed.) *Multidisciplinary Perspectives on Population and Conflict* (UNFPA: Syracuse University Press).
- Djuweng, Stepanus (ed.). 1996. *Manusia Dayak: Orang Kecil yang Terperangkap Modernisasi* (Pontianak: Institute of Dayakology Research and Development).
- Esman, MJ. 1994. *Ethnic Politics* (Ithaca and London: Cornell University Press).
- Geertz, Clifford. 1975. "The Integrative Revolution: Primordial Sentiments and Civil Politics in the New States", dalam *The Interpretation of Culture* (London: Hutchinson & Co. Ltd).
- Kayam, Umar. 1984. *Semangat Indonesia: Suatu Perjalanan Budaya* (Jakarta: PT. Gramedia).

- King, Vicor. T. 1993, *The People of Borneo* (Oxford, UK & Cambridge, USA: Blackwell).
- Mubyarto and Revisond Baswir. 1989. "Central Kalimantan: The Dayak Heartland", dalam Hal Hill (ed.) *Unity and Diversity: Regional Economic Development in Indonesia since 1970* (Singapore: Oxford University Press).
- Sebastian, Leonard C. 1996. "Indonesian National Security and Defense Planning", unpublished Ph.D thesis, the Australian National University.
- Singarimbun, Masri. 1994. "Hak Ulayat Masyarakat Dayak", dalam Paulus Florus dkk. (editors), *Kebudayaan Dayak* (Jakarta: Diterbitkan atas kerja sama LP3ES, IDR dan PT. Grasindo).
- Tadjoeddin, Mohammad Zulfan. 2002. "Anatomi Kekerasan Sosial dalam Konteks Transisi: Kasus Indonesia 1990-2001". Working Paper: 02/01-I, United Nations Support Facility for Indonesian Recovery (UNSFIR).
- Teitelbaum, S. Michael and Jay Winter. 2000. *A Question of Numbers: High Migration, Low Fertility, and the Politics of National Identity* (New York: Hill & Wang).
- Tirtosudarmo, Riwanto. 1995. "The Political-Demography of National Integration and Its Policy Implications for a Sustainable Development in Indonesia", *The Indonesian Quarterly*, Vol. XXIII, No.4, Fourth Quarterly.
- _____. 1997. "Mobilitas Penduduk dan Pembangunan Daerah: Analisis SUPAS 1995 Kalimantan Tengah", Kerja Sama Kantor Menteri Negara Kependudukan/BKKBN dan Lembaga Demografi FEUI, Jakarta.
- _____. 2001. "Kalimantan Barat sebagai Daerah Perbatasan: Sebuah Perspektif Demografi-Politik", Laporan Penelitian PMB-LIPI untuk Toyota Foundation.

The Indonesian Quarterly



The Indonesian Quarterly is a journal of policy oriented studies published by the CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS), Jakarta, since 1972. It is a medium for Indonesian views on national, regional and global problems.

Each issue contains

- Current Events
- Review of Political Development
- Review of Economic Development, and
- Articles on Contemporary Issues and Problems of Indonesia and ASEAN Region

Annual Subscriptions:

Indonesia	Rp	90.000,00
Asia Pacific, and Australia	US\$	100.00
Europe & Africa	US\$	125.00
USA, Canada & Central America	US\$	150.00
South America & Others	US\$	175.00

Address all correspondence, permission requests, books for review and subscriptions to

The Indonesian Quarterly

Centre for Strategic and International Studies
Jl. Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160

Tel: (62-21) 386-5532 to 386-5535, Fax: (62-21) 3809-641; 384-7517

E-mail: csis@csis.or.id

Gelombang Kekerasan di Indonesia Sebagai Masalah Fenomenologis

Andi Widjajanto dan Laila Hasnah

Ada tiga pendekatan yang berkembang di kalangan akademisi untuk mengkaji gelombang kekerasan yang terjadi di Indonesia. Pendekatan pertama berusaha untuk melakukan kajian induktif dengan cara menjabarkan konflik yang terjadi terutama di Aceh dan Papua. Pendekatan kedua menggunakan kacamata strukturalis untuk melihat bagaimana status Indonesia sebagai negara lemah berpengaruh pada meningkatnya kekerasan horizontal dan vertikal yang terjadi di Indonesia. Pendekatan ketiga mengadopsi perspektif budaya dan berusaha untuk mengidentifikasi perkembangan budaya kekerasan di Indonesia. Ketiga pendekatan tersebut menunjukkan bahwa gelombang kekerasan di Indonesia hanya dapat diredakan jika beragam mekanisme resolusi konflik diimplementasikan untuk: (1) mencari sebab-sebab fundamental konflik; (2) menguatkan struktur negara-bangsa; dan (3) melakukan dekonstruksi budaya kekerasan yang berkembang di Indonesia.

PENDAHULUAN

TUMBANGNYA rezim Soeharto diikuti dengan terjadinya gelombang kekerasan horizontal dan vertikal. Kasus-kasus kekerasan tersebut antara lain adalah pertikaian bersenjata antara Gerakan Aceh Merdeka (GAM) dan TNI-Polri, kerusuhan Mei 1988, kekerasan komunal antara suku Dayak dan masyarakat etnis Madura di Kalimantan Barat-Tengah, konflik bersenjata antara kelompok Kristen dan Islam di Poso dan Maluku, serta bumi hangus di Timor Timur pasca jajak pendapat.

Gelombang kekerasan tersebut mengundang banyak perhatian dari masyarakat internasional, media massa, organisasi non-pemerintah, dan juga akademisi. Tulisan ini berupaya menggali penjelasan-penjelasan yang ditawarkan untuk

menganalisis terjadinya rangkaian kekerasan di Indonesia pasca Orde Baru. Penjelasan-penjelasan tersebut dapat dikelompokkan ke dalam tiga pendekatan. Pendekatan pertama mengutamakan pola induktif dengan menyajikan studi-studi kasus tentang konflik yang terjadi di Indonesia. Pendekatan kedua mengadopsi pemikiran kelompok strukturalis dengan mengaitkan fenomena konflik di Indonesia dengan lemahnya struktur negara-bangsa. Pendekatan ketiga lebih bersifat psikologis dan menekankan tentang pembentukan budaya kekerasan di Indonesia.

POLA INDUKTIF

Cukup banyak akademisi yang berupaya untuk menjelaskan fenomena kekerasan yang terjadi di konteks ruang

dan waktu yang spesifik ini yang disebut dengan pola induksi. Pola ini digunakan oleh Schulze (2002), Bertrand (2002), van Klinken (2002: 1-26) dan Aditjondro (2001) untuk menganalisis "perang saudara" yang terjadi di Maluku. Kajian induktif juga dilakukan oleh Rohde (2001) untuk mendeskripsikan konflik agama dan etnik yang terjadi di Poso. Ravich (2000) dan Sukma (2001) menggunakan pendekatan yang sama untuk menjabarkan konflik yang terjadi di Aceh. Kontribusi yang sama juga diberikan oleh Djuli and Jereski (2002) yang melakukan komparasi tentang konflik sumber daya yang terjadi di Aceh dan Papua.

Hancurnya kohesivitas horizontal antara kelompok-kelompok identitas di Indonesia merupakan kulminasi dari gelombang kekerasan yang melanda Indonesia sejak tahun 1997 yang dimulai dengan kerusuhan anti-etnis Cina mencapai puncaknya pada 13-15 Mei 1998. Konflik komunal yang terjadi antara Dayak dengan Madura tahun 1996-1997 terjadi di Sanggau Ledo, Kalimantan Barat. Tahun 1999 kejadian yang sama terjadi di Sambas. Pada bulan Februari 2000, pembantaian sistematis terjadi lagi di Sampit, Kalimantan Tengah. Konflik kekerasan antara kaum pendatang dengan penduduk lokal juga terjadi di Irian Jaya dan Sulawesi.

Berkaitan dengan konflik antara kaum pendatang dan penduduk lokal, Djuli and Jereski (2002: 36-37), serta Robinson (1998) melihat konflik ini sebagai akibat kebijakan pemerintah Orde Baru mengenai transmigrasi. Lebih dari 4 juta orang ditransmigrasikan terutama ke Kali-

mantan, Sumatra, Maluku dan Papua. Kesenjangan ekonomi dan kesempatan yang tidak sama untuk berpartisipasi dalam sistem politik lokal antara kaum pendatang dan penduduk lokal ditambah lagi dengan persepsi penduduk lokal akan adanya invasi kultural menimbulkan rasa permusuhan penduduk lokal terhadap pendatang.

Kohesi sosial antara kelompok masyarakat di Indonesia juga melemah ditandai dengan merebaknya konflik yang melibatkan agama. Konflik antara dua kelompok yang berbeda agama berlangsung tanpa henti di Maluku antara Muslim dengan Kristen sejak tahun 1999. Konflik antaragama ini juga meluas ke Poso, Sulawesi Tengah. Konflik bernuansa agama ini menjadi masalah keamanan besar terutama karena konflik tersebut melibatkan pasukan-pasukan milisi yang mengusung radikalisme agama (Schulze, 2002).

Tipe konflik lain yang juga memperparah situasi krisis di Indonesia adalah konflik vertikal antara pemerintah dengan gerakan separatis bersenjata. Gerakan separatis ini terutama terjadi di dua provinsi, yaitu Timor Timur (Timtim) dan Aceh (Suryadinata, 1999).

Integrasi Timtim ke dalam wilayah Indonesia pada tahun 1976 tidak pernah mendapatkan pengakuan PBB. Akhirnya pemerintah Habibie mengizinkan proses jajak pendapat di Timtim bulan Agustus 1999 dengan asistensi PBB yang menghasilkan pilihan rakyat Timtim untuk lepas dan merdeka dari Indonesia.

Kasus Aceh merupakan akumulasi rasa ketidakadilan, ketidakpercayaan dan

kemarahan rakyat Aceh terhadap kebijakan dan perlakuan pemerintah pusat terhadap Aceh. Metode kekerasan bersenjata yang diberlakukan di Aceh untuk menumpas Gerakan Aceh Merdeka (GAM) dalam bentuk strategi *shock therapy* seperti penangkapan paksa, penyiksaan, pemerkosaan dan pembuangan mayat di jalan menyebabkan timbulnya perpecahan di kalangan rakyat Aceh sendiri dan makin menyulut kebencian rakyat Aceh terhadap militer, khususnya setelah Daerah Operasi Militer (DOM) diberlakukan. Penggunaan kekuatan militer di Aceh ini menghasilkan pelanggaran hak asasi manusia (HAM) yang mendapat kritikan tajam dari komunitas internasional.

PENDEKATAN STRUKTURALIS

Gelombang kekerasan di atas terjadi antara lain karena lemahnya struktur negara (*weak state*). Dalam suatu negara lemah, kebijakan politik yang diambil terkondisikan oleh ketidakstabilan politik, krisis legitimasi, lemahnya identitas nasional, tidak berfungsinya institusi sosial politik, kemiskinan ekonomi dan sangat rentan terhadap tekanan-tekanan eksternal (Jackson, 2001: 65-82). Hal ini membuat elite politik terus-menerus berada dalam *process of crisis management* atau yang lebih dikenal dengan *the politics of survival* (Migdal, 1988).

Akomodasi politik harus dilakukan elite politik untuk mengelola tekanan internal dan eksternal. Secara internal, elite politik menggunakan isu identitas politik seperti etnis untuk melanggengkan kekuasaan mereka. Identitas etnis juga diper-

gunakan sebagai sumber legitimasi politik jika ternyata sosialisme atau nasionalisme tidak bisa digunakan oleh elite politik untuk memperoleh legitimasi dari rakyatnya. Hal ini menyebabkan timbulnya persaingan perebutan kekuasaan menjadi *zero-sum competition* antarkelompok etnis untuk memperoleh dominasi dan kekuasaan, sehingga bisa dikatakan bahwa strategi elite politik yang diambil berdasarkan pertimbangan rasional merupakan salah satu penyebab konflik internal (Crocker, 1999: 613-620).

Elite politik juga menggunakan alokasi sumber daya dan penguasaan terhadap kekayaan negara sebagai alat kontrol untuk mempertahankan kekuasaan. Oleh karena itu, kelompok yang menentang pemerintah otomatis tidak akan memperoleh akses terhadap kekayaan negara sehingga makin menyuburkan sistem *patron-client* dalam *weak state*. Pola patrimonialisme ini dipraktekkan oleh Soeharto dalam bentuk *neofeudal praetorian patrimonialism* (Friend, 1998: 398). Kroni dan keluarga Soeharto memperoleh kemudahan-kemudahan dalam bisnis ekonomi dan akses terhadap sumber daya kekayaan negara. Feodalisme pada masa pemerintahan kolonial Belanda dan Jepang dipraktekkan kembali dalam bentuk mekanisme intimidasi, tindakan represif dan penggunaan intelijen terhadap oposan pemerintah untuk melanggengkan kekuasaan.

Pola patrimonialisme tersebut memerik gesekan antara pusat dan daerah yang memunculkan konflik-konflik vertikal di Timor Timur, Aceh, dan Papua. Konflik-konflik vertikal tersebut terjadi antara lain

ketika tuntutan *self-determination* dan *self-governing* dari beberapa komunitas lokal bersentuhan dengan masalah legalitas kedaulatan teritorial Indonesia. Hal ini menyebabkan strategi keamanan Indonesia berorientasi militeristis yang cenderung memotret gejala *self-determination* dan *self-governing* sebagai suatu gejala yang terkait erat dengan keberadaan suatu gerakan *separatist*.

Orientasi tersebut menimbulkan dua masalah. *Pertama*, kasus-kasus *separatist war* menunjukkan bahwa *separatist war* selalu disertai dengan tindakan-tindakan teror sistematis yang memang ditujukan untuk mempengaruhi kondisi psikologis masyarakat lokal.¹ Strategi ini pada akhirnya bermuara pada tindakan-tindakan pelanggaran HAM.

Menurut Haseman (1999: 136), kasus-kasus pelanggaran HAM yang banyak dilakukan oleh personil-personil militer TNI (ABRI) merupakan sumber utama ketidakpercayaan rakyat Indonesia terhadap TNI. Haseman (1999: 130) berargumentasi bahwa pilihan penggunaan tindak kekerasan yang dilakukan oleh TNI adalah karena kurangnya pelatihan dan peralatan untuk mengontrol situasi krisis yang bersifat non-koersif. Pemerintah seharusnya menyadari bahwa dalam kasus *separatist war*, penyelesaian melalui negosiasi dan kompromi diplomatik merupakan cara yang kemungkinan berhasilnya lebih besar. Teror memiliki peluang kecil untuk dapat memenangkan perang karena justru akan menimbulkan resistensi da-

ri anggota masyarakat yang tertindas (Haseman, 1999: 684-685).

Masalah kedua yang timbul dari orientasi militeristis ini adalah solusi militer bagi gerakan *separatist* di Indonesia terpaksa dilakukan pada saat terjadi ketidakjelasan proses restrukturisasi militer. Ketidakjelasan utama restrukturisasi militer dimulai dari proses pemisahan konsep pertahanan dan keamanan. Walaupun kebijakan untuk memisahkan dua konsep ini adalah kebijakan yang tepat namun muncul masalah karena berkembangnya interpretasi dominan yang menyatakan bahwa Polri tidak lagi menjadi bagian dari TNI (aktor pertahanan) dan harus berubah menjadi aktor keamanan yang mandiri. Polri juga diberi wewenang penuh untuk mengendalikan kondisi keamanan dalam negeri sementara TNI hanya berkonsentrasi pada penanggulangan ancaman eksternal.

Kesulitan militer Indonesia untuk mengembangkan kapabilitas militernya juga muncul karena reformasi dalam tubuh militer Indonesia sarat dengan muatan politis. Kingsbury (2000), misalnya, melihat adanya usaha kekuatan-kekuatan politik utama Indonesia untuk mendapat dukungan penuh dari militer. Kingsbury (2000) juga melihat faksionalisme TNI yang merefleksikan dinamika politik yang tidak stabil, *patrimonial-prebendalism*, dan juga perbedaan ideologi di tubuh TNI. Walaupun faksionalisme TNI bisa dimanfaatkan oleh kaum sipil untuk melakukan proses demokratisasi tanpa dominasi militer, faksionalisme ini memperlambat proses pengembangan kapabilitas proyeksi kekuatan militer yang dibutuhkan untuk

¹Adanya teror sistematis dalam kasus *separatist war* dapat dilihat pada Heraclides (1997: 679-707).

menangkal dinamika keamanan domestik pasca Orba.

Reformasi militer di Indonesia seharusnya dijalankan untuk memberikan keyakinan kepada rakyat bahwa hak akumulasi kekuatan bersenjata yang diberikan kepada TNI tidak lagi digunakan untuk menindas rakyat. Secara teoretis, jawaban ini diberikan oleh kaum liberalis dengan cara mengembangkan konsep demokratis supremasi sipil. Konsep ini dikembangkan untuk memberikan jaminan bahwa aktor militer akan selalu mematuhi representasi politik rakyat sebagai pemberi hak akumulasi kekuatan bersenjata.

Gagasan supremasi sipil ini merupakan suatu ide yang sulit diterapkan di Indonesia terutama karena kuatnya penetrasi militer dalam bidang sosial-politik selama masa Orba (Lee, 2000: 692-706). Proses militerisasi berlangsung selama masa Orde Baru, misalnya, ditandai dengan pelibatan anggota ABRI di lingkungan birokrasi sipil dengan persentase jumlah personil ABRI di jabatan tinggi birokrasi sipil adalah sebagai berikut: 29 persen di tahun 1966, 71 persen di tahun 1971, dan 89 persen di tahun 1980.² Hadar (2000) bahkan menangkap terjadinya proses militerisasi sipil di Indonesia yang mirip dengan situasi masyarakat Jerman di bawah ideologi fasisme di masa Nazi-Hitler. Hal ini mendorong Eko (2000) untuk menawarkan suatu agenda aksi untuk memulai proses demiliterisasi di Indonesia.

Reformasi militer juga harus dapat menemukan cara untuk mengurangi aksi-aksi

brutal aktor militer (TNI) saat mereka harus berperan sebagai alat *leviathan*. Kekerasan militer ini seolah-olah dibiarkan dan bahkan diijinkan terjadi karena adanya pemikiran tentang perlunya pembentukan suatu negara yang kuat yang harus memonopoli sarana kekerasan bersenjata yang terorganisir dan harus selalu siap untuk menghadapi semua kemungkinan bentuk ancaman (*war readiness*).³ Haryanto (1999), misalnya, mengungkapkan rangkaian pelanggaran HAM negara yang dilegitimasi dengan delik-delik keamanan nasional. Temuan senada juga dibebankan oleh Swantoro (2000: 198-213) yang mengidentifikasi adanya 23 pelanggaran HAM di Indonesia yang terkait dengan masalah keamanan nasional. Kadi (2000) mempertajam masalah ini dengan mengungkapkan sejarah suram TNI-AD yang terjadi terutama karena TNI-AD terpuruk menjadi alat penguasa rezim politik.

Kajian tentang kaitan antara gelombang kekerasan dan struktur negara bangsa dan gelombang kekerasan di Indonesia pada akhirnya membawa kesimpulan tentang kemungkinan bagi Indonesia untuk mengalami kondisi yang jauh lebih buruk dan menjelma menjadi *failed state* seperti yang dialami oleh Afghanistan, Angola, Congo, Liberia, Sierra Leone, dan Sudan atau bahkan menjelma menjadi *collapsed state* seperti Somalia. Kemungkinan ini dipertanyakan antara lain oleh Emmerson (2000: 95), Dibb and Prince (2002: 625-626), Rotberg (2002: 85-96), dan Wanandi (2002: 135-147).

²Proses militerisasi Orde Baru ini dapat dilihat dalam Kristiadi (1996: 93-117).

³Penjabaran tentang orientasi *war-readiness* dalam strategi pertahanan negara, lihat Widjanto (2000).

Namun, Indonesia tidak akan menjelma menjadi *failed state* karena beberapa alasan: (1) selain Timor Timur, Aceh dan Papua, tidak ada aksi separatisme yang berupaya untuk melepaskan diri dari Republik Indonesia; (2) adanya dukungan luas dari komunitas internasional bagi integritas teritorial Indonesia; (3) aksi-aksi komunal cenderung bersifat sporadis dan ditandai dengan adanya provokasi pihak ketiga untuk memicu konflik; (4) meningkatnya resistensi dan rasa antipati masyarakat Indonesia terhadap aksi-aksi kekerasan; dan (5) munculnya berbagai organisasi non-pemerintah yang berupaya untuk menciptakan *civil society* di Indonesia.

Untuk mencegah jatuhnya Indonesia dalam kategori *failed state*, ada beberapa alternatif solusi yang dapat diimplementasikan untuk memperkuat struktur negara-bangsa Indonesia. Solusi-solusi tersebut adalah: (1) proses demokratisasi melalui partisipasi rakyat dalam pemerintahan; (2) revitalisasi institusi politik yang demokratis; (3) alokasi sumber daya material dan finansial yang adil antara pemerintah pusat dengan daerah; serta (4) mengatasi *deprivation of human needs* termasuk kebutuhan akan materi dan identitas etnis ataupun agama.

PENDEKATAN PSIKOLOGIS

Nordholt (2002: 33-60) menyatakan bahwa gelombang kekerasan yang terjadi di Indonesia merupakan indikasi adanya suatu *genealogy of violence* di Indonesia. *Genealogy of violence* ini terbentuk ditandai dengan kesinambungan rezim teror yang melegitimasi penggunaan kekerasan

oleh negara (*state-sponsored violence*). Kesinambungan rezim teror ini bisa dilacak mulai dari kasus keris Empu Gandring (masa Kerajaan Singasari), kolonialisme Belanda, kerja paksa Jepang, hingga dominasi militer di masa Orde Baru.

Pendapat Nordholt ini didukung oleh beberapa akademisi. Frederick (2002: 141-170), misalnya, melihat bahwa penggunaan kekerasan untuk menyelesaikan masalah-masalah politik terlembaga dan secara sengaja dieksploitasi oleh pemimpin politik dan militer sepanjang periode Revolusi Kemerdekaan (1945-1949). Penggunaan kekerasan di masa Revolusi tersebut dibungkus dengan kemasam sejarah patriotisme dan heroisme dan seringkali gagal menyajikan dampak-dampak negatif yang muncul. Dampak-dampak negatif ini diulas oleh Cribb (1991). Pada dasarnya, Cribb (1991) melihat bahwa keberhasilan penggunaan kekerasan di tahun-tahun awal kemerdekaan memberikan legitimasi bagi beberapa kelompok milisi untuk terus-menerus menggunakan pola-pola represif untuk memperluas pengaruhnya ke sistem politik dan ekonomi.

Di masa Orde Baru, pengalaman perang yang dialami Indonesia ini kemudian digunakan dengan baik oleh ABRI untuk memperkuat posisi dan peran angkatan bersenjata. Wacana tentang legalitas penggunaan kekerasan sistematis untuk mewujudkan tertib sosial digulirkan dan menjadi bagian dari butir-butir nilai hakiki ABRI. Wacana tersebut pada dasarnya digulirkan dengan mengambil contoh keberhasilan ABRI dalam penegakan kedaulatan negara dan penumpasan usaha gerakan-gerakan separatis. Wacana tersebut

juga menegaskan bahwa keberhasilan penggunaan kekerasan sistematis tersebut didukung oleh partisipasi aktif seluruh rakyat. Partisipasi aktif rakyat kemudian terlembaga dalam sistem pertahanan keamanan rakyat semesta (sishankamrata). Proses institusionalisasi ini mendapat bentuk baku dalam pergelaran struktur komando teritorial (koter) Angkatan Darat (KODAM-BABINSA).

Proses institusionalisasi ini dilakukan melalui perintah operasional No. 1 bulan November 1948 yang membentuk Tujuh Tentara dan Teritorial (7 T dan T). Konsep 7 T dan T ini kemudian dirombak menjadi bentuk 16 Komando Daerah Militer (Kodam) yang dilengkapi dengan pembentukan Perwira Distrik Militer dan Bintara Order Distrik Militer (SK No. KPTS/7318/1960). Perintah ini kemudian diikuti dengan dikeluarkannya SK No. D/MP/355/52 oleh Markas Besar Angkatan Darat (15 September 1961) yang menyatakan bahwa konsep teritorial dimaksudkan untuk melakukan perang gerilya di waktu perang, tanpa menggantungkan diri kepada perintah dan perbekalan dari Markas Besar.

Proses institusionalisasi strategi perang gerilya yang sebenarnya bersifat tentatif ini menempatkan komando teritorial sebagai strategi pertahanan matra darat yang dikembangkan untuk mengantisipasi permasalahan teritorial. Strategi pertahanan matra darat ini terdiri dari perpaduan dinamika unsur geografi, demografi, dan kondisi sosial-politik. Implementasi dari tiga konsep pembinaan tersebut mengharuskan TNI-AD untuk: (1) membentuk struktur permanen yang memiliki otonomi dan ruang gerak yang luas; (2) menempatkan struktur tersebut paralel dengan struktur

pemerintahan sipil; (3) mengembangkan beragam operasi teritorial untuk mengantisipasi tidak hanya ancaman yang berdimensi militer dan eksternal namun juga ancaman-ancaman dari dimensi non-militer dan internal.

Ditinjau dari sudut pandang hubungan sipil-militer yang demokratis, struktur dan operasi teritorial yang dikembangkan tersebut tidak memungkinkan otoritas sipil melakukan kontrol terhadap institusi militer. Bahkan, institusi militer justru memiliki kemampuan penetrasi yang dalam terhadap beragam kewenangan yang dimiliki oleh otoritas sipil (Widjajanto, 2002).

Mietzner (2002: 71-84) juga mengungkapkan temuan yang sama dengan menyatakan bahwa kepentingan utama TNI saat ini bukanlah pada pengembangan militer yang profesional tetapi masih pada penguatan TNI sebagai institusi politik. Hal ini menyebabkan TNI cenderung untuk: (1) mempertahankan "otonomi"—terutama di bidang finansial, yang dimiliki; dan (2) menjalin hubungan dengan kelompok-kelompok politik dan para militer sipil yang dapat digunakan untuk meningkatkan posisi tawar-menawar politik.

Alur berpikir di atas pada dasarnya menunjukkan bahwa budaya kekerasan terjadi di Indonesia karena adanya penyimpangan-penyimpangan di lapangan yang dilakukan oleh aparat-aparat militer. Kekerasan militer merupakan deviasi fungsi institusi yang merupakan konsekuensi logis dari pengembangan fungsi dan struktur Komando Teritorial.⁴

⁴Ide deviasi fungsi ini didapat dari diskusi panjang dengan beberapa rekan seperti Anas Saidi, Arybowo, Bambang Widjojanto, Cornelis

Akademisi lain yang mendukung pendapat Nordholt adalah Colombijn (2002). Colombijn (2002: 49-56) menyatakan bahwa budaya kekerasan di Indonesia memiliki akar sejarah yang panjang dan ini membuat penggunaan kekerasan seringkali menjadi metode yang sah (*legitimate*) untuk menyelesaikan masalah-masalah tertentu. Contoh-contoh kasus yang disajikan oleh Colombijn (2002) adalah penumpasan gerakan komunis (1965-1966), pembentukan Kopkamtib, kasus penembak misterius (petrus) (1982-1985), dan pendirian berbagai paramiliter sipil yang sebagian tersamar dalam berbagai organisasi pemuda.

Khusus mengenai organisasi pemuda, Ryter (1998: 45-73) menjelaskan bagaimana organisasi-organisasi pemuda terlibat dalam aksi-aksi kekerasan di Indonesia. Ryter (1998) mengungkapkan bahwa organisasi-organisasi pemuda ini dimanfaatkan oleh elite politik untuk melakukan kegiatan-kegiatan premanisme dengan menggunakan ancaman dan kekerasan sebagai metode utamanya untuk mendapatkan keuntungan-keuntungan politik.

PENUTUP

Tiga pendekatan di atas pada dasarnya menempatkan gelombang kekerasan yang terjadi di Indonesia sebagai masalah fenomenologis. Hal ini berarti

determinan-determinan dasar dari suatu konflik dapat ditangani jika masalah interpretasi subjektif antarkelompok yang terbentuk oleh dinamika sejarah ditangani secara arif.⁵ Penempatan kekerasan sebagai masalah fenomenologis mengarah pada solusi kaum konstruktivis yang melihat kekerasan sebagai suatu konstruksi sosial. Jika kekerasan dipandang sebagai suatu produk sosial yang ditemukan (*invented*) manusia dalam suatu konteks dinamika sejarah, maka dapatkah kekerasan dilenyapkan (*disinvented*) dalam periode sejarah yang lain?

Jawaban dari pertanyaan tersebut dapat diberikan atas dasar kerangka yang ditawarkan oleh Mueller (1989) di mana ditegaskan bahwa pengalaman kekerasan traumatis yang dialami suatu bangsa dapat menghasilkan suatu kesadaran kolektif tentang perlunya menamatkan kekerasan bersenjata sebagai suatu kegiatan "terlarang". Pendapat tersebut merefleksikan penolakan kaum *pacifist* terhadap penggunaan instrumen kekerasan sebagai alternatif solusi masalah-masalah sosial.

Kerangka *pacifism* tersebut saat ini berdampingan dengan upaya untuk secara sosial menciptakan institusi perdamaian dengan cara mewajibkan negara untuk menggali alternatif-alternatif penyelesaian konflik dengan cara damai. Aplikasi praktis dari ide kaum *pacifist* ini terlihat dari maraknya upaya penerapan resolusi konflik oleh aktor-aktor non-negara (ORNOP) yang melibatkan bera-

Lay, Daniel Dhakidae, Edy Prasetyono, Hikmahanto Juwana, Ikrar Nusa Bhakti, Kusnanto Anggoro, Marcus Mietzner, M. Riefqi Moena, Munir, dan Rizal Sukma, yang tergabung dalam beberapa kelompok kerja keamanan nasional.

⁵Penjelasan lebih lanjut tentang konsep fenomenologis lihat Kelman (1997); dan Lederach (1997).

gam alternatif resolusi konflik mulai dari *humanitarian assistance*, rekonstruksi ekonomi, penerapan *good governance*, demokratisasi, hingga rekonsiliasi.

KEPUSTAKAAN

- Aditjondro, George Junus. 2001. "Guns, pamphlets and handie-talkies: How the military exploited local ethno-religious tensions in Maluku to preserve their political and economic priveleges", dalam Ingrid Wessel dan Gerogria Wimhofer (eds.), *Violence in Indonesia* (Hamburg: Abera).
- Bertrand, Jacques. 2002. "Legacies of the Authoritarian Past: Religious Violence in Indonesia's Mollucan Islands", *Pacific Affairs*, Vol. 71, No. 1, Spring.
- Colombijn, Freek. 2002. "Explaining the Violent Solution in Indonesia", *The Brown Journal of World Affaris*, Vol. IX, Issue 1, Spring.
- Cribb, Robert. 1991. *Gangsters dan revolutionaries: The Jakarta people's militia and the Indonesian Revolution 1945-1949* (Sydney: Allen and Unwin).
- Crocker, Chester A. 1999. "How to Think About Ethnic Conflict", *Orbis: A Journal of World Affairs*, Vol. 43, No. 4, Fall.
- Dibb, Paul and Peter Prince. 2001. "Indonesia's Grim Outlook", *Orbis*, Fall.
- Djuli, M.N. and Robert Jereski. 2002. "Prospects for Peace and Indonesia's Survival", *The Brown Journal of World Affairs*, Vol. IX, Issue 1, Spring.
- Eko, Sutoro. 2000. *Masyarakat Pasca Militer: Tantangan dan Peluang Demiliterisme di Indonesia* (Yogyakarta: IRE).
- Emmerson, Donald K. 2000. "Will Indonesia Survive?", *Foreign Affairs*, May/June.
- Frederick, William H. "Shadows of an unseen hand; some patterns of violence in the Indonesia Revolution," dalam Freek Colombijn and J. Thomas Lindbald (eds.), *Roots of violence in Indonesia: Contemporary Violence in Historical Perspective* (Leiden: KITLV Press).
- Friend, Theodore. 1998. "Indonesia in Flames". *Orbis, A Journal of World Affairs*, Vol. 42, No. 3, Summer.
- Hadar, Ivan A. 2000. "(De) Militerisasi Sipil", *Kompas*, 24 Juni.
- Haryanto, Ignatius. 1999. *Kejahatan Negara: Telaah tentang Penerapan Delik Keamanan Negara* (Jakarta: ELSAM).
- Haseman, John B. 1999. "Indonesia's Armed Forces: Difficult Challenges, New Future". *Southeast Asian Affairs*.
- Heraclides, Alexis. 1997. "The Ending of Unending Conflicts: Separatist Wars", *Milennium: Journal of International Studies*, Vol. 26, No. 3.
- Jackson, Richard. 2001. "The State and Internal Conflict", *Australian Journal of Internal Affairs*, Vol. 55, No. 1, April.
- Kadi, Saurip. 2000. *TNI-AD: Dahulu, Sekarang dan Masa Depan* (Jakarta: Grafiti).
- Kelman, Herbert C. 1997. "Social-Psychological Dimensions of International Conflict" dalam W. Zartman and J.L. Rasmussen, *Peacemaking in International Conflict: Methods and Techniques* (Washington, D.C.: USIP).
- Kristiadi, J. 1996. "Peranan ABRI" dalam J. Soedjati Djiwandono dan T.A. Legowo (eds.) *Revitalisasi Sistem Politik Indonesia* (Jakarta: CSIS).
- Lederach, J. 1997. *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies* (Washington, D.C.: USIP).
- Lee, Terence. 2000. "The Nature and Future of Civil Military Relations in Indonesia", *Asian Survey*, Vol. XL, No. 4, July/August.
- Meitzner, Marcus. 2002. "Politics of Engagement: The Indonesia Armed Forces, Islamic Extremism, and the "War on Terror", *The Brown Journal of World Affairs*, Vol. IX, Issue 1, Spring.
- Migdal, J. 1988. *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capability in the Third World* (Princeton, NJ: Princeton University Press).

- Mueller, John. 1989. *Retreat from Doomsday: The Obsolescence of Major War*.
- Nordholt, Henk Schulte. 2002. "A Genealogy of Violence", dalam Freek Colombijn and J. Thomas Lindbald (eds.), *Roots of violence in Indonesia: Contemporary Violence in Historical Perspective* (Leiden: KITLV Press).
- Ravich, Samantha F. 2000. "Eyeing Indonesia through the lens of Aceh", *Washington Quaterly*, Vol. 23, No. 3, Summer.
- Rohde, David. 2001. "Indonesia Unravelling?", *Foreign Affairs*, Vol. 80, No. 4, July/August.
- Rotberg, Robert I. 2002. "The New Nature of Nation-State Failure", *The Washington Quaterly*, Vol. 25, No. 3, Summer.
- Ryter, Loren. 1998. "Pemuda Pancasila: The last loyalist free men of Suharto's order?", *Indonesia*, No. 66.
- Schulze, Kirsten E. 2002. "Laskar Jihad and the Conflict in Ambon", *The Brown Journal of World Affairs*, Vol. IX, Issue 1, Spring.
- Sukma, Rizal. 2001. "The Acehnese Rebellion: Secessionist Movement In Post-Suharto Indonesia", dalam Andrew T.H. Tan and J.D. Kenneth Boutin (eds.), *Non-Traditional Security Issues in Southeast Asia* (New York: Select Publishing).
- Suryadinata, Leo. 1999. "A Year of Upheaval and Uncertainty: The Fall of Soeharto and Rise of Habibie", *Southeast Asian Affairs*.
- Swantoro, F.S. 2000. "Maraknya Pelanggaran HAM Berat di Indonesia", *Analisis CSIS*, Tahun XXIX, No. 2.
- van Klinken, Gerry. 2001. "The Maluku wars; Bringing society back in", *Indonesia*, No. 71.
- Wanandi, Jusuf . 2002. "Indonesia: A Failed State?", *The Washington Quaterly*, Vol. 25, No. 3, Summer.
- Widjajanto, Andi. 2000. "Potensi Pelanggaran Etika dalam Sishankamrata", *Kompas*, 14 Agustus.
- _____. 2002. *Destrukturisasi Komando Teritorial*, Makalah Seminar "Komando Teritorial dan Kebijakan Pertahanan Indonesia Masa Depan", Jakarta, 4 Maret.



The *Bulletin of Indonesian Economic Studies* (BIES) is a peer-reviewed journal published by the Indonesia Project, The Australian National University.

The journal fills a significant void by providing a well respected outlet for quality research on the Indonesian economy and related fields such as law, the environment, demography, education and health. In doing so, it has played an important role since 1965 in helping the world, and Indonesians themselves, to understand Indonesia. In addition to papers reporting economic analysis and research, each issue leads with a 'Survey of Recent Developments', which aims to be accessible to non-economists, and helps to account for the journal's diverse readership within academia, government, business and the broader public.

The BIES is published three times a year, in April, August and December and is available in Indonesia from CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES, Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, at Rp 85.000,00 per year, Rp 30.000,00 per issue.

Payment should be sent to Rupiah Account No. 0018.01.000211.30.1, BRI Cabang Tanah Abang, Jakarta 10160.

Pertanggungjawaban Kejahatan Hak Asasi Manusia Ditinjau dari Kerangka Hukum Hak Asasi Manusia Internasional: Studi Kasus Kekerasan Negara dalam Konflik Aceh

Irene I. Hadiprayitno

Tulisan ini membahas tentang bagaimana Hukum Hak Asasi Manusia Internasional dapat diterapkan dalam kasus konflik di Aceh. Data menunjukkan bahwa banyak terjadi kasus pelanggaran hak asasi manusia berat di Aceh, baik yang dilakukan oleh Gerakan Aceh Merdeka (GAM) maupun oleh pihak pemerintah Indonesia melalui beberapa operasi militer yang dilakukan pihak TNI/Polri. Permasalahannya menjadi semakin rumit dengan adanya paraktek-praktek impunity (pemaafan) atas pelanggaran hak asasi manusia yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia. Untuk itu dalam tulisan ini juga akan dilihat bagaimana pertanggungjawaban individu para pelanggar hak asasi manusia di Aceh dimungkinkan dalam kerangka hukum internasional. Analisis akan dilakukan dengan menaruh perhatian pada Konvensi Geneva, yaitu Konvensi Anti-Penyiksaan yang sudah diratifikasi oleh pemerintah Indonesia, dan UU HAM No. 39/1999 dan No. 26/2000.

PENDAHULUAN

PERMASALAHAN hak asasi manusia semakin mendapat perhatian sesudah Perang Dingin berakhir tahun 1991. Secara definitif, hak asasi manusia (selanjutnya disebut HAM) merupakan sebuah hak setiap individu yang mutlak, tidak dapat dicabut, dan dilindungi oleh hukum yang berlaku, baik hukum nasional maupun hukum internasional. Internasionalisasi persoalan HAM ini telah menjadi bagian dalam pemerintah-

an setiap negara di mana perhatian dalam hal persamaan nilai, kemerdekaan dan kesejahteraan individu menjadi suatu hal yang lazim dalam konstitusi nasional ataupun kebijakan domestik (Forsythe, 2000: 5).

Persoalan HAM suatu negara, sebagai konsekuensi dari internasionalisasi HAM, secara otomatis juga menjadi perhatian dunia internasional. Dengan berkembangnya isu HAM di dunia internasional, maka persoalan HAM domestik

bukan semata sebagai persoalan domestik negara yang bersangkutan. Hukum internasional dewasa ini telah memungkinkan penerapan yurisdiksi universal dalam kasus-kasus HAM, di mana pertanggungjawaban kejahatan HAM yang dilakukan oleh negara atau kelompok di dalam atau di luar negara, bukan hanya dapat dilakukan di dalam negara akan tetapi juga di luar negara yang bersangkutan. Selain itu, perkembangan hukum internasional juga telah memungkinkan peradilan yang diperuntukkan bukan hanya untuk mengadili negara, melainkan juga individu.

Tulisan ini menggambarkan bagaimana kerangka hukum internasional bekerja dalam peradilan kasus HAM yang terjadi di wilayah domestik suatu negara, yang terutama difokuskan pada kejahatan HAM yang dilakukan oleh negara. Aceh dianggap ideal untuk dijadikan studi kasus karena tiga hal: *Pertama*, persoalan Aceh menjadi telaah yang mendalam bagi banyak peneliti, LSM maupun pemerintah Indonesia sendiri yang pada tahun 1999 pernah membentuk sebuah Komisi Independen Pengusutan Tindak Kekerasan di Aceh (KIP-TKA) untuk melakukan investigasi, namun sampai saat ini usaha penerapan hukum melalui sistem peradilan masih belum bisa dilaksanakan. *Kedua*, sebagai subjek analisis hukum internasional, kejahatan militer yang dilakukan di Aceh meliputi hampir setiap bagian dari kerangka hukum HAM internasional. Banyak pihak telah menyuarakan perlunya mekanisme peradilan HAM diberlakukan untuk menangani kasus Aceh. Dengan demikian studi kasus ini bukan hanya ditujukan untuk menganalisis proses pengaplikasian hukum, teta-

pi juga untuk memberikan rekomendasi bagi bentuk pertanggungjawaban yang bisa dilakukan. *Ketiga*, dalam kerangka regional, untuk wilayah Asia Tenggara, pergolakan yang terjadi di Aceh telah memberikan contoh bagaimana sebuah konflik internal memiliki konsekuensi bagi ketahanan dan keamanan sebuah wilayah.

Tulisan ini akan dibagi ke dalam tiga bagian. Bagian pertama merupakan gambaran umum dan latar belakang konflik Aceh. Beberapa kerangka hukum HAM internasional dan nasional yang harus diterapkan untuk menangani kasus Aceh akan dijabarkan pada bagian kedua. Bagian ketiga menyelidiki penerapan kerangka hukum internasional dan hukum nasional terhadap tindak kejahatan HAM.

LATAR BELAKANG KONFLIK ACEH

Konflik Aceh dari segi waktu dan intensitasnya telah berkembang menjadi salah satu konflik yang paling brutal di Indonesia. Kesimpulan ini diambil dengan mempertimbangkan bentuk pelanggaran-pelanggaran terhadap hukum HAM internasional dan melihat diterapkannya praktik *impunity* bagi pelaku kejahatan HAM terutama bagi pihak militer Indonesia, serta tidak adanya peradilan yang dapat diandalkan untuk menangani kasus pelanggaran HAM secara baik yang dilakukan oleh pihak militer Indonesia.

Semenjak kemerdekaan Indonesia tahun 1945, Aceh sering digambarkan sebagai salah satu daerah dengan tingkat resistensi yang besar terhadap pemerintah pusat, Jakarta. Dipimpin oleh seorang ulama, Tengku Daud Beureueh, Aceh

membentuk Darul Islam di tahun 1953, sebagai sebuah gerakan yang bertujuan untuk membentuk negara Islam Indonesia. Gerakan ini berhasil membawa sebuah bentuk otonomi bagi Aceh dengan diberlakukannya status daerah istimewa yang merupakan bentuk otonomi luas untuk secara bebas mengatur daerahnya terutama dalam hal agama, adat, dan pendidikan. Akan tetapi pada kenyataannya kebijakan ini tidak diberlakukan secara ideal. Dengan dilatarbelakangi oleh ketidakpuasan terhadap pemerintah pusat, rakyat Aceh kembali melakukan resistensi keras terhadap pemerintah pusat lewat Gerakan Aceh Merdeka (GAM).

GAM yang berdiri tahun 1976, berkembang sangat pesat dengan memanfaatkan isu kolonisasi Jawa-Indonesia terhadap sumber-sumber alam di Aceh untuk meraih simpati masyarakat. Berhasilnya pembentukan komunitas basis yang loyal telah membuat GAM berkembang menjadi satu organisasi yang kuat baik dari segi anggota maupun kekuatan militernya. Organisasi ini dirintis pertama kali oleh Hasan di Tiro, yang sebelumnya juga terlibat dalam gerakan Darul Islam di tahun 1950-an, bahkan sempat diangkat oleh gerakan ini sebagai "duta besar" untuk Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) di New York.

Pada masa pemerintahan Soeharto, yakni di tahun 1989, ratusan anggota GAM yang dilatih di Libya, kembali ke Aceh.¹ Singkat waktu setelah itu, secara

beruntun penyerangan-penyerangan terhadap pos-pos dan markas-markas militer terjadi, dengan berpuncak pada pertikaian besar di bulan Mei 1990. Situasi ini membuat pemerintahan Soeharto kemudian mendeklarasikan wilayah ini sebagai daerah operasi militer (DOM).

Pemberlakuan status DOM bagi Aceh berdampak semakin seringnya pertikaian antara pihak militer Indonesia dengan GAM. Pada periode tiga tahun pertama (1990-1993), yang merupakan masa terburuk dari operasi DOM, ribuan rakyat sipil Aceh terbunuh. Menurut data provinsi DI Aceh tahun 1998, tercatat 871 orang terbunuh dengan senjata, 387 orang hilang yang kemudian ternyata juga terbunuh, sementara lebih dari 500 orang hilang dan tidak pernah ditemukan (Al Chaidar, *et al.*, 1998: 106). Dibandingkan dengan data yang dikumpulkan oleh banyak LSM, baik asing maupun lokal, data di atas termasuk yang paling konservatif. Perkiraan yang diberikan oleh banyak LSM adalah bahwa jumlah korban terbunuh maupun hilang rata-rata merupakan dua kali lipat dari jumlah data yang dikumpulkan oleh personel formal pemerintahan DI Aceh. Ditambah sekitar 100.000 rakyat Aceh ditahan dan dianiaya di markas-markas militer dan terdapat 102 laporan mengenai pemerkoasaan di banyak wilayah. Jumlah ini terus

Libya yang juga menyediakan dukungan finansial terhadap gerakan ini. Setelah menyelesaikan pelatihan, masing-masing personel juga memperoleh tunjangan sebesar US\$500 untuk kembali ke Aceh. Mereka masuk ke Indonesia dan memulai gerakannya di Aceh, Medan dan Jakarta. Para personel ini kemudian dikenal sebagai Angkatan Gerakan Aceh Merdeka (AGAM). Lihat Al Chaidar (1999).

¹Usaha pelatihan angkatan bersenjata GAM ini dirintis oleh Hasan di Tiro. Sekitar 400 personel dilatih secara militer oleh pemerintah

berlanjut bahkan setelah status DOM dicabut pada bulan Agustus 1998.

Walaupun era DOM sudah berakhir, situasi di Aceh masih mengkhawatirkan. Konflik-konflik terus terjadi dan penempatan pasukan militer Indonesia di wilayah ini bahkan ditingkatkan mengingat jumlah konflik yang besar. Hal ini menunjukkan bahwa pencabutan status DOM ini tidak menjadi jaminan bagi pemulihan perdamaian di Aceh. Dari sudut pandang militer Indonesia, tingkat ancaman konflik bahkan cenderung meningkat dengan banyaknya anggota GAM yang sebelumnya bermarkas di Malaysia kembali ke Indonesia. Bahkan organisasi ini semakin kuat akibat semakin mampu meraih simpati masyarakat yang lebih luas lagi. Untuk itulah di bawah *Operasi Wibawa 1999* pemerintah pusat kembali menerapkan kebijakan operasi militer yang tidak lagi asing bagi rakyat Aceh. Seperti pada tanggal 3 Januari 1999, militer Indonesia melakukan penembakan terhadap ratusan rakyat yang sedang melakukan demonstrasi akibat tindakan perusakan rumah-rumah mereka yang dilakukan polisi sebelumnya.² Hampir serupa, pada bulan Februari, militer Indonesia juga melakukan penembakan terbuka terhadap masyarakat Desa Idi Cut, di Aceh Timur³ yang dilanjutkan de-

ngan kejadian serupa yang lebih parah terjadi pada tanggal 3 Mei 1999, di Desa Krueng Geukueh, Lhokseumawe.⁴

Respons cepat diberikan oleh pihak militer Indonesia yang menyatakan secara sepihak bahwa insiden-insiden tersebut merupakan bentuk usaha *self-defense* dan menyatakan bahwa sasaran tindakan tersebut adalah pihak pengacau atau GAM (*Panji Masyarakat*, 12 Mei 1999). Akan tetapi penerapan kebijakan militer yang keras dari pemerintah pusat masih berlanjut, walaupun Presiden Habibie terlihat berusaha menangani konflik lewat diplomasi yang lebih lunak terhadap GAM.⁵ *Operasi Sadar Rencong* yang merupakan perpanjangan dari *Operasi Wibawa*, diberlakukan di Aceh.⁶

Sementara itu dinamika politik domestik Indonesia dapat dikatakan dalam keadaan puncak. Selain dengan akan diadakannya pemilu pertama setelah Orde

⁴Insiden ini meninggalkan 40 korban tewas, 44 korban luka parah, dan tidak terhitung jumlah korban yang dinyatakan hilang (*Serambi Indonesia*, 4 Mei 1999).

⁵Pada tanggal 17 Maret 1999, Presiden Habibie memberikan amnesti dan melepas 39 anggota GAM yang ditahan dan pada tanggal 26 Maret 1999 secara langsung beliau memohon maaf di depan publik atas apa yang terjadi pada masa DOM hingga sekarang pada waktu kunjungannya ke Aceh tanggal 26 Maret 1999. Pada kesempatan ini, Habibie juga menjanjikan akan membangun infrastruktur baru di Aceh dan tidak akan menempatkan pasukan militer untuk mengamankan konflik Aceh (*Panji Masyarakat*, 12 Mei 1999; *D&R*, 10-15 Mei 1999).

⁶Insiden terbesar dari *Operasi Sadar Rencong* terjadi tanggal 23 Juli 1999, di mana pembantaian secara brutal dilakukan kepada 57 pelajar dan seorang guru di sebuah asrama pengajian di Beuteng Ateuh, Aceh Barat (*Gatra*, 21 Agustus 1999; *Forum Keadilan*, 22 Agustus 1999).

²Kejadian ini meninggalkan 11 korban meninggal dan 32 korban luka-luka, termasuk di antaranya perempuan dan anak-anak. Sementara itu, sebanyak 170 orang dilaporkan ditahan tanpa informasi yang jelas (*Serambi Indonesia*, 4 Januari 1999).

³Insiden ini meninggalkan 9 korban tewas (mayatnya dibuang ke sungai), 15 korban luka-luka, dan 51 korban ditahan (*Serambi Indonesia*, 4-5 Februari 1999).

Baru berakhir, Presiden Habibie juga mengeluarkan seruan referendum bagi seluruh rakyat Timor Timur untuk melaksanakan hak penentuan nasib sendirinya. Sebuah hak yang telah lama diperjuangkan oleh rakyat Timor Timur, dan menjadi semacam duri dalam daging bagi hubungan diplomatik Indonesia di dunia Internasional. Dalam beberapa waktu saja, seruan serupa juga muncul di Aceh. Sentral Informasi Referendum Aceh (SIRA) terbentuk sebagai hasil kongres yang diorganisir oleh mahasiswa Aceh. Salah satu argumen yang diajukan SIRA sebagai hasil kongres adalah: mendukung diadakannya referendum rakyat Aceh sebagai salah satu cara untuk menyelesaikan konflik, yang menurut mereka diakibatkan oleh terorisme negara (*state terrorism*) terhadap rakyat Aceh, secara damai (Isa, 2000). Keberadaan dan tuntutan SIRA dengan cepat meluas di kalangan rakyat Aceh. Secara merata tuntutan referendum mulai diperjuangkan. Tentu saja kampanye ini menjadi sebuah ancaman baru bagi militer Indonesia, yang sebagai akibatnya pertikaian terbuka antara militer dan rakyat kembali terjadi.

Kepemimpinan Presiden Abdurrahman Wahid membawa dimensi baru dari Konflik Aceh. Pada tanggal 11 April 2001, Presiden Wahid menolak keinginan pihak militer Indonesia untuk meningkatkan kekuatan pasukan militernya di Aceh. Sebaliknya beliau justru mengeluarkan Instruksi Presiden Nomor 4/2001 yang menyatakan akan diberlakukannya kebijakan untuk menyelesaikan konflik yang terjadi melalui pendekatan-pendekatan yang lebih komprehensif, dan dengan

memperhatikan aspek-aspek politik, ekonomi, sosial, hukum, keamanan, dan informasi serta komunikasi dari permasalahan Aceh.⁷ Untuk mewujudkan hal tersebut dibentuk sebuah struktur khusus yang dipimpin oleh Wakil Presiden Megawati dengan melibatkan 15 menteri kabinet, para komandan TNI dan Polri, Gubernur Aceh dan perangkat birokrasi Indonesia di Aceh.

Akan tetapi, dalam kenyataannya, Inpres No. 4/2001 ini membawa akibat bagi terbentuknya aparat keamanan yang baru namun tidak bisa dianggap berbeda. Operasi Pemulihan Keamanan dan Penegakan Hukum (OPK) dibentuk di bawah tanggung jawab kepolisian. Pasukan OPK ini dimaksudkan untuk melakukan usaha-usaha sistematis untuk menangani sumber inti masalah, yaitu pasukan inti dan markas besar GAM. Akan tetapi sekali lagi jumlah korban yang terjadi masih juga tidak dapat dihindari. Sejumlah 150 orang tewas pada operasi ini sementara 800 rumah lebih terbakar (*Kompas*, 12 Juni 2001).

PENERAPAN HUKUM HAM INTERNASIONAL DALAM KONFLIK ACEH

Beberapa kasus kekerasan negara dalam konflik Aceh banyak ditemukan seiring dengan diterapkannya operasi militer di wilayah ini. Dalam tulisan ini pelanggaran HAM melalui kekerasan oleh negara yang akan dianalisis adalah tindak-

⁷Untuk lebih jelas lihat "Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 4 tahun 2001 tentang Langkah-Langkah Komprehensif dalam Rangka Penyelesaian Masalah Aceh," di <http://www.dfa-deplu.go.id>, 20 April 2001.

an yang memiliki pertanggungjawaban individu (*individual responsibilities*).⁸ Sesuai dengan Nuremberg *International Military Tribunal*,⁹ yang termasuk dalam kejahatan yang memiliki pertanggungjawaban individu adalah *crime against peace*, *war crimes*, dan *crimes against humanity*. Satu hal penting yang perlu dicatat dari Nuremberg Charter adalah dalam Artikel 6 tercantum bahwa pemimpin, pengatur, *instigator*, dan *accomplices* yang berpartisipasi dalam formulasi kebijakan atau dalam eksekusi dari rencana dan konspirasi untuk melakukan kejahatan tersebut di atas, bertanggung jawab atas semua tindakan yang dilakukan oleh pelaku yang mengeksekusi rencana tersebut.

Pertanggungjawaban individu dalam kejahatan kemanusiaan (*crimes against humanity*) di Aceh meliputi pembunuhan, penyiksaan, penghilangan orang dan *collective punishment*. Konsep pertanggungjawaban individu ini selain termuat dalam Nuremberg Tribunal juga diakui oleh Majelis Umum PBB sebagai *general principles of law* di tahun 1946 dan diformu-

⁸Selain *individual responsibilities*, terdapat pula *group criminal responsibility* yang diatur dalam artikel 9 Nuremberg Charter, *state criminal responsibility* yang diatur dalam International Law Commission 1980 Draft Articles on State Responsibilities.

⁹*International Military Tribunal di Nuremberg* dibentuk setelah Perang Dunia II untuk mengadili para pelaku kejahatan kemanusiaan dalam masa perang, baik untuk kejahatan yang dilakukan kepada lawan maupun kepada warga negara sendiri (*the Holocaust*). Charter Perjanjian Tribunal Militer Nuremberg ini memberlakukan pertanggungjawaban individu bagi setiap pelaku kejahatan tanpa mengindahkan adanya kondisi perintah (*command of law-superior order*) dan *act of state immunity*.

lasi oleh *International Law Commission* pada tahun 1950. Dalam menganalisis kasus-kasus kejahatan kemanusiaan dalam konflik Aceh, prinsip *nullum crimen sine lege* akan diterapkan, di mana prinsip ini menekankan bahwa tidak ada kejahatan bila tidak ada hukum dan tidak ada hukuman tanpa adanya hukum (*no crime without law, no punishment without law*).¹⁰ Untuk itu, sesuai dengan artikel 38 (1) *Statute of International Court of Justice*, maka analisis penerapan hukum HAM internasional dalam konflik Aceh ini juga akan dijelaskan sesuai dengan sumber-sumber hukum yang diakui, yaitu konvensi internasional, kebiasaan internasional,¹¹ prinsip-prinsip hukum umum yang berlaku (*general principles of law*),¹² dan keputusan hukum atau hasil analisis para ahli yang diakui (*judicial decisions and the teachings of the most highly qualified publicist*).¹³

¹⁰Dalam konteks hukum internasional *nullum crimen* memiliki dimensi khusus, karena tidak semua hukum internasional telah dikodifikasi dalam bentuk *treaties* ataupun bentuk kodifikasi lainnya. Untuk itu konsep *nullum crimen* ini juga berlaku, dalam konteks internasional, pada hukum kebiasaan internasional atau bentukan lain, seperti *general principle of law* dan pendapat para ahli yang berlaku umum.

¹¹Persyaratan dari penerapan hukum kebiasaan internasional adalah *practice*, yang harus diberlakukan secara umum. Lihat Akehurst (1997: 35-60).

¹²Menurut Statuta ICJ, dengan merujuk kepada prinsip-prinsip yang berlaku umum dalam hukum domestik yang berada dalam sistem hukum dunia yang utama. Lihat Akehurst (1997: 35-60).

¹³Meliputi beberapa kasus hukum yang sudah pernah diputuskan. ICJ banyak memberlakukan ini dengan melihat keputusan-keputusan hukum yang pernah ada di dalam ICJ sebelumnya. Akan tetapi keputusan yang berasal dari sistem peradilan

Kejahatan Kemanusiaan (*Crime Against Humanity*)

Berdasarkan Nuremberg Charter, sebuah perjanjian yang menandakan lahirnya definisi modern dari kejahatan kemanusiaan, pada artikel 6 disebutkan, bahwa yang termasuk di dalam kejahatan kemanusiaan adalah:

(Namely, murder, extermination, enslavement, deportation, and other inhuman acts committed against any civilian population, before or during the war, or persecutions on political, racial, or religious grounds in execution of or in connection with any crime within the jurisdiction of the Tribunal, whether or not in violation of the domestic law of the country where perpetrated (IMT Charter, article 6 (c)).

Selain dari Nuremberg Charter, konsep kejahatan kemanusiaan juga dapat dilihat dari beberapa peradilan *ad hoc* internasional bentukan PBB, seperti Peradilan Internasional Yugoslavia dan Rwanda, di mana kedua statuta pembentuk peradilan *ad hoc* tersebut juga memuat adanya aturan-aturan mengenai konsekuensi dari setiap tindak pembunuhan dan *extermination*. Sementara itu, konsep penyiksaan juga dimasukkan ke dalam *Control Council Law* Nomor 10 dari *Nuremberg Charter*. Akan tetapi secara khusus terdapat pula Konvensi Internasional Anti-Penyiksaan yang mengatur pertanggungjawaban individu dari tindakan penyiksaan.

Tulisan ini akan menyoroti khusus mengenai tindak kejahatan pembunuhan dan penyiksaan massal yang secara terpola terjadi dalam konflik Aceh. Salah satu

kasus terbaru yang mencakup dalam tindak kejahatan pembunuhan adalah peristiwa Bumi Flora, pada tanggal 9 Agustus 2001, di mana lusinan pasukan bersenjata masuk ke daerah pemukiman yang dimiliki oleh PT Bumi Flora, sebuah perusahaan karet dan minyak sayur di Aceh Timur, dan menembak mati 30 laki-laki dan satu anak berumur 2 tahun. Sementara itu, sebanyak 7 korban lainnya tercatat mengalami luka-luka (Human Rights Watch, 2002: 4). Pihak militer Indonesia mengatakan tidak memiliki operasi apa pun di wilayah tersebut di hari kejadian, dan menganggap bahwa tindakan tersebut dilakukan oleh pihak GAM atau pihak militer Malaysia. Jumlah korban dari peristiwa ini tentu saja menambah angka kematian yang jumlahnya sudah sangat banyak semenjak kebijakan DOM diterapkan di Aceh.

Sebenarnya, terdapat satu konvensi internasional yang sangat penting yang dapat mengatur tindak kejahatan pembunuhan massal (*genocide*), yaitu *Genocide Convention*. Akan tetapi karena Indonesia bukanlah anggota dari konvensi ini, maka kejahatan pembunuhan yang dilakukan di Aceh tidaklah mungkin untuk dituntut atas dasar konvensi ini. Namun demikian tindakan pembunuhan itu sendiri merupakan salah satu tindakan yang melanggar asas *ius cogens* (*peremptory norms*) dalam hukum internasional yang menjadi unsur inti utama dari proteksi terhadap individu, yang dengan demikian pertanggungjawaban individu yang melakukan tindak kejahatan ini adalah mutlak.

Selain pembunuhan, tindak kekerasan negara yang terpola yang terjadi di Aceh lainnya adalah penyiksaan. Penyik-

an yang berbeda juga diakui, demikian pula dengan keputusan-keputusan domestik dan internasional lain. Lihat Akehurst (1997: 35-60).

saan yang dilakukan oleh polisi dan tentara telah menjadi suatu hal yang rutin dalam setiap kegiatan interogasi yang dilakukan kepada orang-orang yang dianggap sebagai antek-antek GAM, dan telah banyak didokumentasi oleh beberapa LSM lokal di Indonesia.¹⁴ Bukan hanya ratusan, bahkan ribuan korban telah disiksa dan dianiaya semenjak masa DOM berlangsung hingga sekarang oleh militer Indonesia. Mengenai tindakan penyiksaan ini, pertanggungjawaban individu dapat dilaksanakan dalam kerangka Konvensi Internasional Anti-Penyiksaan yang telah ditandatangani oleh pemerintah Indonesia pada tanggal 23 Oktober 1985. Akan tetapi karena konvensi ini baru diterapkan di Indonesia pada tanggal 27 November 1998, maka berdasarkan prinsip *nullum crimen sine lege*, tindakan penyiksaan yang dilakukan oleh pihak militer di Aceh hanya bisa ditangani lewat kerangka hukum kebiasaan internasional.

Terdapat tiga hal penting sebagai akibat dari peratifikasian konvensi ini oleh pemerintah Indonesia. *Pertama*, bahwa hak untuk tidak dianiaya dan diperlakukan secara kejam merupakan hak yang tidak dapat dikesampingkan (*non-derogable rights*). Ini berarti bahwa hak-hak tersebut harus dihormati dalam keadaan apapun, baik keadaan perang sampai kepada darurat sipil. *Kedua*, berlakunya sistem yurisdiksi universal di mana setiap pelaku penyik-

saan dapat dituntut di manapun ia berada, termasuk dalam setiap negara yang telah meratifikasi konvensi (CAT, artikel 2). Sementara negara yang bersangkutan wajib untuk menghukum setiap pelaku penyiksaan, atau mengekstradisinya kepada negara yang meminta dan berhak mengadilinya (CAT, artikel 4-7). *Ketiga*, dengan meratifikasi konvensi ini, tim investigasi internasional diijinkan untuk menyelidiki keadaan negara peratifikasi (CAT, artikel 20-23).

Namun demikian satu hal penting yang perlu dicatat dari posisi Indonesia dalam Konvensi Internasional Anti-Penyiksaan adalah adanya reservasi (*reservation*) dan deklarasi (*declaration*) yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia pada beberapa pasal yang justru dianggap penting untuk mengatur mekanisme pertanggungjawaban dari setiap tindakan penyiksaan. Deklarasi dilakukan pada pasal 20 ayat 1, 2, 3, tentang hak dan wewenang Komite Anti-Penyiksaan, sementara reservasi diberlakukan pada pasal 30 ayat 1, tentang hak dan wewenang Mahkamah Internasional. Memang adalah wajar bila suatu negara melakukan semacam catatan bahkan penolakan atas bagian tertentu dari materi suatu hukum atau ketentuan internasional yang akan diratifikasi bila hal tersebut dianggap tidak menguntungkan. Walaupun demikian kebijakan yang dilakukan pemerintah Indonesia amat mengurangi keefektifan ketentuan Konvensi. Karena dengan melakukan reservasi terhadap pasal 30, maka Indonesia menolak kewenangan Mahkamah Internasional untuk memeriksa manakala pemerintah Indonesia tidak memenuhi kewajibannya.

¹⁴Sebagai contoh, dapat dilihat dalam laporan KONTRAS, Aceh, "Tabulasi Data Kekeerasan di Aceh Periode 1 Januari - 9 Desember 2000". Laporan ini memuat 549 kasus penyiksaan di Aceh selama 1 tahun tersebut.

Dari tindakan penyiksaan yang dilakukan di Aceh yang sama sekali bertentangan dengan prinsip kemanusiaan, paling tidak dapat dilihat dua motif dasar aparat negara dalam melakukan penyiksaan, yaitu: *pertama*, untuk mengatasi perlawanan dari pihak GAM; dan *kedua*, untuk membangun kepatuhan masyarakat. Dua motif ini terkait erat dengan sifat negara, terutama yang melandaskan diri pada kekuasaan dan bukan kedaulatan rakyat, di mana dengan demikian hal tersebut dilakukan negara untuk mempertahankan dirinya dan melegitimasi hukumnya dari berbagai ancaman baik yang datang dari dalam maupun dari luar.

Melihat keengganan pihak Indonesia dalam penerapan Konvensi Internasional Anti-Penyiksaan dan belum diratifikasinya *Genocide Convention* dan dengan mempertimbangkan prinsip *nulum crimen sine lege* dan arti penting tindak kejahatan penyiksaan dan pembunuhan yang termasuk *ius cogens* yang sangat dilindungi oleh hukum, maka pengadaptasian hukum internasional harus dilakukan dalam konstitusi domestik. Permasalahan pertama yang harus diselesaikan adalah diberlakukannya asas retroaktif di mana adalah penting bagi tindak kejahatan yang dilakukan pada masa belum adanya hukum untuk diadili, mengingat tingkat kejahatan yang sangat tinggi dan menyangkut harkat hidup seseorang. Yang kedua adalah pembentukan mekanisme hukum nasional, mengingat salah satu syarat dari dibawahnya satu kasus domestik ke tataran internasional adalah sudah terpuaskannya (*exhausted*) penanganan hukum di lingkup nasional.

Kemungkinan Penerapan Mekanisme Hukum HAM Internasional dalam Konflik Aceh

Data menunjukkan bahwa pihak militer Indonesia telah terlibat dalam pelanggaran hak asasi yang serius. Dengan diratifikasinya Konvensi Internasional Anti-Penyiksaan oleh pemerintah Indonesia, maka kewajiban untuk memberlakukan mekanisme hukum dalam menangani kasus aceh mutlak untuk dilakukan. Akan tetapi tampaknya pemerintah Indonesia sendiri masih enggan untuk menunjukkan sikap hukumnya terhadap konflik Aceh ini. Terlepas dari proses penyidikan yang tidak tuntas, proses perlindungan korban dan saksi pun tidak dapat diandalkan, apalagi proses pembentukan pengadilan HAM sendiri.

Tentu saja segala tanggung jawab penyelesaian hukum terletak di pundak Indonesia. Pengadilan domestik haruslah menjadi mekanisme potensial yang penting, untuk diberlakukan dalam pertanggungjawaban tindak kejahatan kemanusiaan di Aceh. Seperti yang tertera dalam Konvensi Internasional Anti-Penyiksaan yang mewajibkan negara anggotanya untuk menindak setiap tindakan penyiksaan yang terjadi di wilayahnya dan memberlakukan hukum domestik terhadap semua tindakan penyiksaan tersebut (CAT, artikel 4).

Dalam konstitusi mengenai Pengadilan Hak Asasi Manusia, undang-undang No. 26 Tahun 2000, dikemukakan juga mengenai aturan peradilan dalam kasus-kasus kejahatan kemanusiaan. Satu hal yang sebelumnya harus dicatat adalah diterapkannya asas retroaktif, atau berlaku surut

dari undang-undang ini. Artinya prinsip *nullum crimen sine lege* menjadi bukan lagi halangan karena setiap tindakan pelanggaran HAM yang terjadi sebelum undang-undang ini diterapkan pun diatur dalam konstitusi ini. Dalam undang-undang ini ditetapkan bahwa tindakan yang termasuk dalam pelanggaran hak asasi manusia yang berat adalah: *genocide* dan kejahatan terhadap kemanusiaan. Para pelaku tindak kejahatan pelanggaran hak asasi manusia berat dapat diadili dalam pengadilan HAM yang berkedudukan di setiap pengadilan negeri di Indonesia (UU No. 26/2000, pasal 3-4). Sementara itu untuk konflik atau kasus khusus di mana pelanggaran HAM yang terjadi sifatnya meluas dan sistematis yang berlangsung sebelum undang-undang ini ditetapkan maka mekanisme peradilan yang berlaku akan melalui proses peradilan *ad hoc* (UU No. 26/2000, pasal 43), seperti yang diberlakukan untuk kasus Timor Timur dan Aceh yang melalui proses peradilan *ad hoc* sesuai dengan Keputusan Presiden Nomor 53 Tahun 2001 mengenai Peradilan HAM Ad Hoc.

Melihat kemungkinan mekanisme peradilan domestik yang demikian ada beberapa hal penting yang perlu dicatat dalam mengfungsikan peradilan HAM *ad hoc* dalam menangani Konflik Aceh. Hal yang pertama adalah karakteristik peradilan HAM yang menerapkan konsep *fair trial* dan *impartiality*. Sistem hukum di Indonesia sudah lama dikenal sebagai sebuah sistem yang korup dan tidak adil. Hakim mudah untuk disogok dan jaksa sendiri kurang profesional dalam melakukan penyidikan. Keterlibatan banyak kepentingan politik menjadikan

sistem ini jauh dari konsep ideal *impartiality*. Sementara itu, hal kedua yang juga perlu diperhatikan adalah sumber daya yang dimiliki oleh sistem peradilan Indonesia. Jika tidak bisa dikatakan mis-kin, infrastruktur sistem peradilan Indonesia sangatlah jauh dari mencukupi, terutama bagi wilayah-wilayah provinsi di luar Jawa. Untuk itu perbaikan moral dan infrakstruktur dari sistem peradilan di Indonesia mutlak diperlukan.

Selain dari kemungkinan peradilan HAM domestik diberlakukan dalam menangani konflik Aceh, terdapat pula kemungkinan adanya mekanisme peradilan HAM yang diberlakukan oleh negara lain. Sesuai dengan prinsip yurisdiksi universal dari tindak kejahatan kemanusiaan yang terjadi dalam konflik Aceh, adalah dimungkinkan bagi negara lain untuk mengadili para pelaku kejahatan kemanusiaan yang berada di luar batas wilayah negaranya. Tentu saja pemberlakuan prinsip ini sangatlah tergantung dari sistem peradilan kriminal setiap negara. Ditambah lagi adanya faktor-faktor politik internasional yang juga mempengaruhi keinginan setiap negara untuk memberlakukan prinsip yurisdiksi universal yang dimilikinya atas negara lain.

Sebuah pengadilan kriminal internasional (*international criminal court*) secara teoretis juga dimungkinkan untuk menindak tindak kejahatan kemanusiaan yang terjadi di Aceh, seperti yang dilakukan oleh PBB dengan membentuk sebuah peradilan *ad hoc* untuk melakukan proses hukum di Yugoslavia dan Rwanda. Perihal pembentukan sebuah peradilan *ad hoc* internasional diatur dalam Chapter VII United Nations Charter yang pada ar-

tikel 39 memuat wewenang Dewan Keamanan PBB untuk menentukan apakah terjadi situasi yang mengancam perdamaian, mengganggu perdamaian dan tindakan agresi lainnya serta melakukan rekomendasi mengenai tindakan apa yang harus diberlakukan. Selanjutnya dijelaskan pula pada artikel 41, bahwa sebelum melakukan tindakan militer, Dewan Keamanan PBB berhak menentukan segala tindakan yang tidak mengikutsertakan pihak militer (*what measures not involving the use of armed force*) dan mengajak seluruh anggota PBB untuk tunduk terhadap keputusan Dewan Keamanan PBB tersebut. Segala tindakan yang tidak mengikutsertakan pihak militer tersebut juga termasuk di dalam menyelenggarakan peradilan *ad hoc* internasional.

Mengikuti proses yang dialami oleh Rwanda dan Yugoslavia, Dewan Keamanan PBB dapat saja membentuk sebuah mahkamah bagi kasus Aceh dan memasukkannya dalam sistem peradilan *ad hoc* yang dimiliki PBB. Akan tetapi sukses dari peradilan internasional ini tentu saja tergantung dari niat baik pemerintah Indonesia dan negara-negara lain yang mungkin saja terlibat. Mengingat usul dari pembentukan mahkamah, selain dari Indonesia sendiri, dapat berasal dari setiap negara anggota PBB, Majelis Umum PBB, ataupun Sekretaris Jenderal PBB.

Tentu saja, proses pembentukan sistem peradilan internasional ini akan memakan waktu yang sangat panjang. Selain itu pembentukan sebuah peradilan *ad hoc* internasional ini lebih rumit dibandingkan dengan kasus di Yugoslavia dan Rwanda mengingat skala konflik

yang sebetulnya hanya di tingkat wilayah. Selain itu hal yang lebih penting lagi adalah praktek *impunity* atau pemaaftan bagi para pelaku tindak kejahatan yang selama ini terjadi di Indonesia. Ini mengingatkan bahwa para pelaku tergabung dalam satu sistem kenegaraan yang merupakan angkatan bersenjata yang mutlak dimiliki oleh negara, sehingga setiap tindakan adalah tugas negara yang dengan demikian merupakan suatu hal yang bukan lagi menjadi kejahatan. Ditambah berbeda dengan kasus Yugoslavia dan Rwanda yang berskala nasional, yang membuat infrastruktur peradilan di kedua negara tersebut juga hancur seiring dengan berjalannya konflik, sehingga tidak dimungkinkan lagi mengandalkan sistem peradilan domestik untuk menangani konflik yang berlaku, maka keadaan di Indonesia jauh berbeda. Untuk itulah dari semua kemungkinan yang ada, penanganan secara hukum konflik Aceh secara efektif masih terletak pada tanggung jawab peradilan nasional Indonesia.

PENUTUP

Pada bulan September 1946, *International Military Tribunal* yang dilakukan di Nuremberg mengubah sejarah dengan memberlakukan dimungkinkannya seorang individu yang melakukan tindak kejahatan kemanusiaan untuk diadili dalam kerangka hukum internasional.¹⁵ Dengan

¹⁵"Crimes against international Law are committed by men, not by abstract entities, and only by punishing individuals who commit such crimes can the provisions of international law be enforced" (IMT Trial at 466).

filosofi bahwa tindak kejahatan kemanusiaan baru dapat dipulihkan apabila individu pelakulah yang diadili, bukan sebuah entitas abstrak seperti halnya negara, maka hukum internasional tidak lagi hanya mengatur negara dan oleh karena itulah tindakan-tindakan pemaafan (*impunity*) yang mungkin terjadi dari peradilan domestik atas tindak kejahatan kemanusiaan tersebut dapat diminimalisir.

Tentu saja konsep pertanggungjawaban individu dalam kerangka hukum internasional juga berhubungan dengan tingkat komitmen setiap negara dalam sistem internasional. Hal ini menjadi sulit apabila politik kepentingan sudah berperan di dalamnya, yang juga berhubungan dengan tingkatan intensitas konflik, apakah itu termasuk di dalam konflik internal negara yang dianggap belum mengganggu stabilitas regional maupun internasional, ataupun sebaliknya.

Dalam konflik Aceh di Indonesia, tingkatan konflik masih dianggap sebagai salah satu konflik internal yang seharusnya ditangani oleh kerangka hukum nasional yang ada. Akan tetapi dengan begitu banyaknya kekurangan dalam hal *impartiality* maupun *fair trial* dan juga dalam hal sumber daya infrastruktur domestik yang kurang memadai, maka kemungkinan untuk diberlakukannya peradilan oleh negara lain atas dasar yurisdiksi universal Konvensi Anti-Penyiksaan, dan peradilan internasional hasil bentukan sebuah organisasi internasional menjadi hal yang patut dipertimbangkan.

Namun demikian, ada beberapa halangan dari pembentukan sebuah per-

adilan internasional dalam menangani konflik internal. Sebuah peradilan bentukan PBB akan mensyaratkan adanya keputusan dari Dewan Keamanan PBB, yang artinya Dewan Keamanan PBB harus benar-benar yakin bahwa konflik internal tersebut mengancam stabilitas perdamaian dunia. Selain itu, pembentukan sebuah peradilan internasional juga menekankan adanya investasi politik dari anggota-anggota Dewan Keamanan PBB yang merasa terancam dari terjadinya konflik. Untuk itulah dalam menangani konflik Aceh ini, sebuah peradilan *ad hoc* nasional yang memuat asas *fair trial* dan *impartiality* adalah satu hal yang paling rasional untuk menangani konflik Aceh dari sudut pandang hukum hak asasi manusia internasional.

KEPUSTAKAAN

- Akehurst, Peter Malanczuk. 1997. *Modern Introduction to International Law* (New York: Routledge).
- Al Chaidar, et al. 1998. *Aceh Bersimbah Darah* (Jakarta: Pustaka Al Kautsar).
- _____. 1999. *Gerakan Aceh Merdeka: Jihad Rakyat Aceh Mewujudkan Negara Islam* (Jakarta: Madini Press).
- Forsythe, David P. 2000. *Human Rights in International Relations* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Human Rights Watch. 2002. "Indonesia: Accountability for Human Rights Violation in Aceh", Vol. 14, No. 1 (C), Maret.
- Isa, Sulaiman M. 2000. *Aceh Merdeka: Ideologi, Kepemimpinan dan Gerakan* (Jakarta: Pustaka Al Kautsar).

Pertemuan Menlu ASEAN ke-35 dan Masalah Keamanan ASEAN

Faustinus Andrea

PERTEMUAN Tingkat Menteri ASEAN (AMM) yang berlangsung akhir Juli 2002 dan dilanjutkan dengan pertemuan ASEAN+3, ARF serta ASEAN-PMC menyoroti berbagai masalah, terutama tentang penegasan kembali dukungan terhadap usaha-usaha untuk memerangi terorisme internasional. Pada umumnya negara-negara yang tergabung dalam pertemuan ASEAN memiliki komitmen terhadap upaya penciptaan stabilitas dan perdamaian di kawasan Asia Tenggara dan Asia Pasifik dan menyesuaikan dengan perubahan lingkungan strategis. Dengan kepemimpinan ASEAN, ARF telah berkembang menjadi forum dialog keamanan yang utama di kawasan dan memberi jaminan bagi stabilitas keamanan negara-negara ASEAN dalam melaksanakan pembangunan ekonomi di kawasan. Lima tahun lalu, ASEAN telah mencanangkan visi ASEAN 2020. Visi tersebut mencitakan terwujudnya ASEAN sebagai wadah kerja sama bangsa-bangsa Asia Tenggara secara damai, makmur dan terintegrasi dalam pergaulan bangsa-bangsa di dunia.

Dalam pertemuan itu pembahasan tentang usulan Amerika Serikat kepada ASEAN untuk memerangi terorisme internasional menjadi agenda penting sehingga dibahas di tingkat SOM, AMM, ARF maupun ASEAN-PMC. Pada prinsip-

nya, seluruh negara ASEAN setuju, bahkan ASEAN telah menempatkan persoalan itu sebagai salah satu perhatian utama, jauh sebelum terjadi serangan 11 September 2001 di Amerika Serikat. Namun demikian, usulan tersebut menjadi perdebatan di antara anggota ASEAN, sebab selain usulan itu merupakan kerja sama bilateral Amerika Serikat dengan Malaysia tentang masalah keamanan, usulan itu tidak mengindahkan kaidah-kaidah tradisi ASEAN. Dengan mengubah formulasi kerja sama Amerika Serikat-Malaysia menjadi kerja sama Amerika Serikat-ASEAN dan mengganti kata Malaysia dengan kata ASEAN, jelas menjadi kontroversi di antara negara-negara ASEAN. Bagi ASEAN selama masalah itu belum dibicarakan secara terbuka di antara anggotanya, hal itu belum dapat menjadi pandangan resmi ASEAN. Di samping itu, disetujuinya deklarasi dengan formulasi yang diajukan Amerika Serikat hanya akan membawa ASEAN terseret ke dalam koalisi global pimpinan Amerika Serikat sehingga kemandirian sebagai organisasi regional menjadi hilang.

ASEAN seharusnya tetap pada posisi sebagai *primary driving force*, artinya bahwa ASEAN menekankan kerja sama dalam memerangi terorisme itu dalam kerangka yang sudah ada, yaitu ASEAN *Minister Meeting on Transnational Crime*

(AMMTC) dan Deklarasi *Joint Action to Counter Terrorism* yang merupakan hasil KTT ke-7 di Brunei Darussalam, November 2001. Usulan Amerika Serikat tentang perlunya dibentuk badan koordinasi masalah terorisme harus ditolak, karena ASEAN telah mempunyai badan sendiri untuk mengatasi masalah tersebut. Sebagai kekuatan pendorong utama dalam mengelola ARF, ASEAN perlu menekankan pendekatan konsensus sebagai sarana untuk meningkatkan dialog dan konsultasi, termasuk dialog tentang persepsi keamanan dan pertukaran informasi yang menyangkut perspektif keamanan di negara-negara anggotanya.

ASEAN juga mempunyai kepentingan untuk menciptakan kawasan Asia Pasifik yang aman dan damai. Oleh karena itu peran aktif ASEAN di kawasan harus diarahkan untuk mencapai tujuan tersebut dan ARF sebagai sarana dialog masalah-masalah keamanan di Asia Pasifik merupakan forum bagi ASEAN untuk mencapai tujuan tersebut. Sebagai aktor politik dan keamanan, ASEAN harus mampu memanfaatkan peluang yang muncul dari isu yang berkaitan dengan masalah keamanan dengan mengartikulasikan kepentingan-kepentingan politik di kawasan. Selain itu, ASEAN harus memperluas perhatiannya pada masalah-masalah ekstra-ASEAN di kawasan Asia Pasifik agar ARF menjadi sarana yang mempertemukan kepentingan-kepentingan keamanan dua subkawasan Asia Tenggara dan Asia Timur. Untuk itu, ARF perlu mengusahakan perimbangan kepentingan antara ASEAN sebagai inti dengan anggota-anggota ARF lainnya sebagai pendukung agar ARF dapat menjadi forum yang efektif.

Ringkasan peristiwa edisi ini akan menyajikan berita tentang Pertemuan Menlu ASEAN ke-35, Pertemuan ASEAN+3, Pertemuan ARF dan Pertemuan ASEAN-PMC yang berlangsung di Brunei Darus-

salam akhir Juli 2002 dan awal Agustus 2002.

I. PERTEMUAN PARA MENLU ASEAN KE-35

Pertemuan Para Menlu ASEAN (AMM) ke-35 berlangsung di Brunei Darussalam tanggal 29-30 Juli 2002, didahului oleh Pertemuan Pejabat Tinggi (SOM) ASEAN tanggal 26-27 Juli 2002. AMM dilanjutkan dengan dialog ASEAN+3, Forum Regional ASEAN (ARF) dan Pertemuan *Post Ministerial Conference* (PMC) tanggal 1 Agustus 2002. Hadir dalam pertemuan itu Menlu Brunei Darussalam Mohamad Bolkiah, Menlu Indonesia Hassan Wirajuda, Menlu Malaysia Syed Hamid Syed Albar, Menlu Thailand Surakiart Sathirathai, Menlu Singapura S. Jayakumar, Utusan Khusus Filipina Domingo L. Siazon, Menlu Vietnam Nguyen Dy Nien, Menlu Myanmar U Win Aung, Menlu Kamboja Hor Namhong, Menlu Laos Somsavat Lengsavad dan Sekjen ASEAN Rodolfo C. Severino.

A. Komunike Bersama

Komunike bersama yang dikeluarkan oleh Menlu ASEAN antara lain berisi:

1. Sepakat untuk meningkatkan kerja sama bilateral, regional dan internasional untuk memerangi terorisme secara komprehensif seperti yang tertuang dalam Deklarasi KTT ASEAN ke-7 tentang tindakan bersama melawan terorisme.
2. Mengangkat Ong Keng Yong sebagai Sekjen ASEAN yang baru, menggantikan Rodolfo C. Severino.
3. Karena terorisme merupakan ancaman global, maka komunitas internasional harus bersama-sama menangani kegiatan teroris dan kejahatan transna-

- sional yang mengancam stabilitas dan perdamaian global.
4. Program Kerja tentang terorisme yang diadopsi dalam pertemuan tahunan SOM tentang kejahatan transnasional dan disahkan oleh pertemuan khusus Menteri ASEAN tentang terorisme di Kuala Lumpur Mei 2002, yang berisi tentang kerja sama tukar menukar informasi/intelijen, khususnya tentang teroris, termasuk kegiatan, organisasi, gerakan dan para pendukung dananya, diyakini oleh para Menlu ASEAN dapat memperkuat infrastruktur dan penegakan hukum di ASEAN.
 5. ASEAN menyambut baik kesediaan Kamboja untuk menandatangani persetujuan tentang pertukaran informasi dan penetapan prosedur komunikasi antara Indonesia, Filipina, dan Malaysia di Kuala Lumpur 7 Mei 2002 sebagai *building block* dalam kampanye melawan terorisme internasional.
 6. ASEAN sepakat untuk memperluas kerja sama dengan komunitas internasional melalui PBB, mitra dialog, dan ASEAN+3.
 7. ASEAN mendukung pelaksanaan Resolusi DK PBB Nomor 1373 dan menekankan agar seluruh negara ASEAN menyampaikan laporannya sesuai dengan resolusi itu.
 8. ASEAN menekankan perlunya mempertahankan integritas teritorial, kedaulatan, dan persatuan. Untuk itu ASEAN menekankan perlunya semua pihak menanggapi munculnya ancaman separatisme dan terorisme.
 9. ASEAN menyambut baik kesediaan Cina, Rusia dan India untuk menanggapi *Treaty of Amity and Cooperation* (TAC) ASEAN dan mendesak kepada negara-negara pemilik senjata nuklir untuk segera menandatangani Traktat Protokol Kawasan Bebas Senjata Nuklir Asia Tenggara .
 10. Pengadopsian *code of conduct* masalah Laut Cina Selatan akan meningkatkan perdamaian dan stabilitas wilayah.
 11. Di bidang ekonomi, ASEAN menyambut baik proyeksi pertumbuhan ekonomi antara 3,5-4 persen pada tahun 2002 ini.
 12. ASEAN akan meningkatkan kerja sama ekonomi dengan seluruh mitra ekonomi dalam perundingan WTO guna memperluas akses pasar untuk produk dan jasa dari negara berkembang, termasuk ASEAN. Untuk itu, ASEAN meminta kepada Kamboja, Laos dan Myanmar guna membuka akses awal ke WTO, mengingat adanya perbedaan laju pertumbuhan di antara mereka.
 13. ASEAN memformulasikan pembentukan kerja sama ekonomi ASEAN-Cina, termasuk pembentukan kawasan perdagangan bebas ASEAN-Cina dalam waktu 10 tahun, dengan mempertimbangkan adanya perbedaan perlakuan, termasuk perlakuan khusus dan asas fleksibilitas terhadap calon anggota baru (*Kompas*, 31-7-2002).

B. Pertemuan ASEAN+3

Pertemuan ASEAN+3 yang berlangsung di Brunei Darussalam tanggal 30 Juli 2002 dan dihadiri oleh Menlu-menlu ASEAN dan Menlu Cina Tang Jiaxuan, Menlu Jepang Yoriko Kawaguchi dan Menlu Korea Selatan Choi Sung-hong tidak berjalan efektif. Selain tidak membahas masalah strategis seperti misalnya peningkatan kerja sama ekonomi ASEAN+3, pertemuan itu diwarnai dengan perdebatan usulan Malaysia tentang Sekretariat ASEAN+3 yang didukung oleh Cina, Jepang dan Korea Selatan. Pertemuan para Menlu ASEAN akhirnya menolak kampanye Malaysia

tentang pembentukan sekretariat tersebut. Konsensus yang dicapai para Menlu ASEAN itu merupakan suatu keberhasilan Singapura yang akan menjabat Sekjen ASEAN pada periode lima tahun mendatang dan keberhasilan Indonesia yang tetap mempertahankan kantor pusat Sekretariat ASEAN di Jakarta dan menolak pembentukan suatu kantor tandingan di Kuala Lumpur (*The Jakarta Post*, 30-7-2002).

Dalam pandangan Malaysia, pembentukan Sekretariat ASEAN+3 mempunyai tujuan untuk mengkoordinasikan kerja sama ASEAN+3 sebagai sebuah mekanisme yang lebih luas dan tidak hanya mencakup kerja sama ekonomi dan finansial, melainkan sebagaimana yang teruang dalam pernyataan bersama ASEAN dalam KTT ASEAN+3 di Manila, 28 November 1999 bahwa kerja sama Asia Timur mencakup kerja sama di bidang ekonomi, keuangan, pembangunan sosial, sumber daya manusia, ilmu pengetahuan dan teknologi, kebudayaan dan informasi, pembangunan serta keamanan dan masalah kerja sama transnasional lainnya.

Dalam konteks demikian, Malaysia menginginkan agar pembentukan Sekretariat ASEAN+3 ditujukan untuk meningkatkan koordinasi dan pembangunan jaringan antara ASEAN dengan Cina, Jepang dan Korea Selatan didasarkan atas prioritas-prioritas yang ditetapkan ASEAN dan dengan meluasnya kerja sama ASEAN+3 bagi Malaysia tidak ada badan yang secara khusus melayani kerja sama, pertemuan dan KTT ASEAN+3 tersebut. Atas dasar itu seluruh kegiatan ASEAN yang selama ini ditangani Sekretariat ASEAN dianggap tidak cukup. Untuk itu dibentuknya Sekretariat ASEAN+3 yang simpel, efisien dan fleksibel dengan formasi yang terdiri dari direktur eksekutif dan memiliki hubungan dengan Sekretariat ASEAN dijamin tidak akan terjadi tumpang-tindih dengan fungsi Sekretariat ASEAN. Tetapi secara konsensus

ASEAN tetap menolak alasan Malaysia tersebut. Bagi ASEAN pembentukan Sekretariat ASEAN+3 belum perlu dan upaya memperkuat fungsi Sekretariat ASEAN lebih mempunyai arti penting. Alternatifnya, opsi Sekretariat ASEAN+3 diambil sebagai salah satu unit dalam Sekretariat ASEAN sebagai "jalan tengah" (*Kompas*, 28-7-2002).

C. Pertemuan ARF

Pertemuan Forum Regional ASEAN (ARF) ke-9 berlangsung di Brunei Darussalam tanggal 31 Juli 2002 dihadiri oleh 23 Menlu negara anggota ARF, Menlu Amerika Serikat Colin Powell, Menlu Rusia Igor S. Ivanov, Menlu Cina Tang Jia-xuan, Menlu Jepang Yoriko Kawaguchi, Menlu Korea Selatan Choi Sung-hong, Menlu Korea Utara Paek Nam Sun, Menlu Australia Alexander Downer, Menlu Selandia Baru Phil Goff, Menlu Kanada Bill Graham, Sekjen Uni Eropa Javier Solana Madariaga, Menlu India Yashwant Sinha, Menlu Papua Niugini John Waiko, Menlu Mongolia Luvsangiin Erdenechuluun, Menlu Indonesia Hassan Wirajuda, Menlu Malaysia Syed Hamid Syed Albar, Menlu Singapura S. Jayakumar, Utusan Khusus Filipina Domingo L. Siazon, Menlu Thailand Surakiart Sathirathai, Menlu Brunei Darussalam Mohamad Bolkiah, Menlu Vietnam Nguyen Dy Nien, Menlu Laos Somsavat Lengsavad, Menlu Myanmar U Win Aung, dan Menlu Kamboja Hor Namhong.

Pertemuan ini dimaksudkan untuk membahas isu-isu keamanan regional seperti masalah terorisme internasional, situasi di Semenanjung Korea, tumpang-tindih klaim wilayah atas Kepulauan Spratly di Laut Cina Selatan, kasus sengketa India-Pakistan dan sebagainya. Selain diharapkan dapat membuka jalan bagi mediasi berbagai persoalan yang dihadapi negara-negara ASEAN, ARF diharapkan mampu melakukan upaya tatanan internasional yang

adil agar tidak ada dominasi dari negara-besar seperti Amerika Serikat dalam hubungan internasional. Seperti yang dinyatakan oleh Menlu Cina Tang Jia Xuan dalam pertemuan ARF bahwa negara-negara Asia Pasifik agar menaruh perhatian pada gejala dan penyebab adanya terorisme. Dikatakannya, kerja sama dalam memerangi terorisme dan memelihara perdamaian regional harus didasarkan pada konsep keamanan baru yang bersumber pada kepercayaan dan keuntungan bersama dan persamaan di antara negara-negara (*The Jakarta Post*, 2-8-2002).

Masalah terorisme merupakan tantangan fundamental ASEAN dan menjadi ancaman paling menakutkan di dunia sekarang karena dapat mengancam wilayah mana pun, termasuk wilayah di luar ASEAN. Dengan alasan itu, ASEAN harus mengambil sikap tidak memberikan pembenaran kepada siapa pun yang melakukan teror. Tindakan untuk menumpas pendukung dan pelaku kejahatan teroris harus menjadi komitmen negara-negara ASEAN untuk menjaga stabilitas dan perdamaian di kawasan. Namun demikian, ARF sebagai forum kerja sama keamanan di Asia Pasifik belum dapat dijadikan jaminan sebagai sarana satu-satunya yang mampu mengatasi masalah keamanan di Asia Pasifik.

Sebuah studi yang dilakukan oleh Institut Penelitian Pertahanan dan Strategis (IIDS) Singapura, menyebutkan bahwa ARF sebagai satu-satunya forum kerja sama keamanan di Asia Pasifik terancam kehilangan kemampuan dan kredibilitasnya apabila ARF tidak mempertimbangkan kembali eksistensi kelembagaannya. Peningkatan hubungan luar negeri melalui pendekatan bilateral dan unilateral yang dilakukan Amerika Serikat akhir-akhir ini juga sangat berpengaruh terhadap peran ARF. Meskipun saat pembentukannya pada tahun 1994 ARF memberi perhatian pada upaya-upaya untuk membentuk keamanan secara multilateral,

agenda diplomasi pencegahan dan membangun saling percaya, namun ARF berjalan lambat. IIDS menyebutkan bahwa transisi menuju diplomasi pencegahan sangat sulit dilakukan oleh ARF karena adanya perlawanan dari beberapa anggota, seperti Cina. Di samping itu langkah-langkah yang sedang dikembangkan ARF, terutama ditujukan untuk masa perdamaian dan bukan saat masa krisis.

Cina menentang langkah-langkah ARF, terutama diplomasi pencegahan yang melibatkan campur tangan luar terhadap hubungan dalam negerinya. Bagi Cina apa yang dianggap sebagai upaya oleh pihak lain untuk membawa setiap isu ke dunia internasional atau berbagai pihak yang bisa mempengaruhi kedaulatan Cina harus ditentang. Dalam konteks global sekarang ini, ARF menjadi sangat rentan atas ancaman kepentingan sesaat negara-negara besar. ARF bisa jatuh ke dalam instrumen "kepentingan sesaat" negara adidaya, seperti Amerika Serikat. Sedangkan dalam konteks "perang melawan terorisme" mudah sekali bagi Amerika Serikat untuk memanfaatkan ARF menjadi kepentingan politik luar negerinya. Bahkan dikhawatirkan ARF dapat menjadi sarana lobi bagi Amerika Serikat untuk mencari dukungan terhadap rencana serangannya ke Irak.

Kenyataan ini harus diwaspadai, sebab selain mengkhawatirkan, juga adanya tendensi untuk meningkatkan kapabilitas militer dari negara-negara ASEAN sebagai payung perlindungan untuk melakukan serangan terhadap terorisme. Sikap konsisten ASEAN sangat diperlukan guna menjaga kredibilitas ASEAN sebagai organisasi multilateral. Sebagai aktor di kawasan, ASEAN seharusnya tidak perlu mengikuti pilihan yang diambil oleh Amerika Serikat, seperti halnya yang pernah dilakukan ketiga negara ASEAN ketika menanggapi wawancara Presiden Amerika Serikat George W. Bush dengan ABC News Desember 2001. Dalam wawancaranya,

George W. Bush menginginkan penempatan pasukannya di Filipina, Malaysia dan Indonesia guna memerangi terorisme yang mempunyai kaitan dengan jaringan Al-Qaeda pimpinan Osama bin Laden di Asia Tenggara. Namun ketiga negara ASEAN tersebut menolak dengan alasan antara lain, konstitusi melarangnya, tidak sesuai dengan kebijakan negara yang bersangkutan dan mengganggu kedaulatan suatu negara. Langkah penolakan ASEAN ini dinilai mampu menciptakan pengertian yang sama tentang pentingnya integritas nasional, stabilitas politik, dan hankam ke dalam lingkungan regional yang kondusif.

Oleh karena itu ASEAN sebagai penggerak utama ARF dalam membentuk lanskap keamanan harus mengambil sikap terhadap persoalan-persoalan tersebut di atas. Sebagai aktor dalam ARF, ASEAN harus melakukan konsolidasi di kalangan anggotanya dan peka terhadap perubahan kebijakan luar negeri Amerika Serikat tentang masalah terorisme. Hal itu tidak perlu menjadi rintangan ASEAN dalam menyikapi perubahan-perubahan di kawasan. Meskipun realitas menunjukkan bahwa ARF hingga kini tidak secara langsung menangani masalah-masalah keamanan di Asia Pasifik dan belum menjalankan peran keamanan secara substantif, ASEAN perlu terus memperluas hubungan dan memperkuat solidaritas ARF guna mengantisipasi munculnya polarisasi dalam ARF. Kebijakan baru Amerika Serikat dalam memerangi terorisme internasional harus dilihat sebagai ujian bagi ARF guna melakukan peran keamanan yang lebih substantif dan peran ASEAN dalam mengkonsolidasikan kepentingan-kepentingan anggota ARF lainnya.

Komunike bersama para Menlu ARF antara lain mengatakan:

1. Menekankan pentingnya secara aktif unsur pertahanan, militer dan keamanan lainnya ikut memperkuat proses ARF.

2. Menyambut baik pembentukan *Inter-sessional Meeting on Counter-Terrorism and Transnational Crime* (ISM on CT-CT).
3. Pentingnya mempererat hubungan di antara anggota ARF dalam menghadapi terorisme Internasional dengan memperkuat jaringan kerja sama keamanan.
4. Merasa puas akan peran ARF sebagai forum kerja sama keamanan di Asia Pasifik yang telah melaksanakan fungsi membangun saling percaya dan diplomasi preventif.
5. Menyambut baik inisiatif untuk menciptakan lebih banyak kesempatan interaksi di antara para pejabat pertahanan, militer, dan keamanan.
6. Memberi fasilitas dua pertemuan penting pada tahun ini, yaitu lokakarya tentang: (a) *Financial Measures Against Terrorism*; dan (b) *Prevention Terrorism*.
7. Ikut prihatin dengan insiden di Laut Kuning antara Korea Selatan dengan Korea Utara pada bulan Juni 2002. Oleh karena itu para menteri menekankan upaya preventif dengan membangun saling percaya di antara kedua belah pihak agar kejadian serupa tidak terulang lagi.
8. Upaya rekonsiliasi Korsei-Korut dengan menekankan pelaksanaan Deklarasi Bersama Utara-Selatan tanggal 15 Juni 2002 dan tindak lanjut utusan khusus Presiden Korea Selatan ke Pyongyang, April 2002.
9. Pentingnya mengadakan KTT Intra-Korea ke-2 dan pelaksanaan *Agreed Framework* tahun 1994, termasuk proyek Organisasi Pembangunan Energi Semenanjung Korea (KEDO).
10. Mengharapkan adanya prospek dialog antara Korea Utara dengan Amerika Serikat, pertemuan Palang Merah Internasional dan Korea Utara dengan Jepang.

11. Mendukung integritas teritorial dan persatuan nasional Indonesia, stabilitas, kesejahteraan ekonomi dan demokratisasi sehingga mendorong perdamaian dan stabilitas pembangunan wilayah.
12. Menyambut baik upaya Myanmar dalam proses rekonsiliasi, persatuan dan kemajuan ekonomi serta konsolidasi politik dalam negeri (*Kompas*, 1-8-2002).
13. Meningkatkan kerja sama dengan IMF, Bank Dunia dan lembaga keuangan dunia lain untuk menemukan dana yang dipakai aksi terorisme.
14. Sepakat untuk membentuk unit jaringan intelijen finansial di tiap negara untuk mengawasi sumber keuangan para tersangka teroris, membekukan aset teroris dan memperkuat upaya anti-pencucian uang yang terkait dengan teroris (*Republika*, 1-8-2002).
15. Sepakat untuk mengadakan pertemuan-pertemuan khusus mengenai kontra-terorisme, seperti yang pernah diselenggarakan oleh Malaysia dan Amerika Serikat di Kuala Lumpur.
16. Pakistan agar menghentikan seluruh aktivitas teroris di wilayahnya agar ketegangan dengan India semakin mereda (*Sinar Harapan*, 1-8-2002).

D. Pertemuan ASEAN-PMC

Pertemuan ASEAN-PMC dihadiri oleh 10 negara ASEAN dan 10 negara mitra dialog, yaitu Amerika Serikat, Rusia, Cina, Jepang, Kanada, Australia, Selandia Baru, Uni Eropa, Korea Selatan dan India. Pertemuan yang berlangsung di Brunei Darussalam tanggal 31 Juli - 1 Agustus 2002 ini dimaksudkan untuk membicarakan masalah politik dan ekonomi baik pada tingkat bilateral, regional maupun internasional.

Salah satu agenda penting pertemuan ASEAN-PMC adalah penandatanganan Deklarasi Bersama ASEAN-Amerika Serikat tentang kerja sama untuk mem-

rangi Terorisme Internasional. Penandatanganan itu dilakukan oleh Menlu Brunei Darussalam Mohamad Bolkiah sebagai Ketua ASEAN dengan Menlu Amerika Serikat Colin Powell. Meskipun kesepakatan ini menjajikan kerja sama di bidang intelijen, tetapi bukan berarti memberi ijin bagi kedatangan pasukan Amerika Serikat di negara-negara ASEAN. Kesepakatan itu juga menyebutkan bahwa Amerika Serikat tidak diperbolehkan mengambil tindakan secara sepihak tanpa ijin dari negara yang bersangkutan (lihat Lampiran).

Seusai penandatanganan itu Menlu Colin Powell mengatakan bahwa Amerika Serikat tidak akan mencari pangkalan atau tempat baru untuk mengirimkan pasukannya dalam upaya memberantas terorisme. Amerika Serikat hanya ingin menjalin kerja sama yang lebih komprehensif dengan negara-negara lain. Akan tetapi Amerika Serikat tidak menutup peluang atau kemungkinan kerja sama militer atau kerja sama lain dengan pasukan Amerika Serikat. Di samping itu ia mengatakan bahwa deklarasi tersebut mempunyai arti penting karena difokuskan pada kerja sama pertukaran informasi, intelijen, dan pembentukan *capacity building* yang memperkuat hubungan antara ASEAN-Amerika Serikat. Selanjutnya ia mengatakan bahwa Amerika Serikat tetap mempertahankan 300.000 pasukannya di Asia Pasifik guna menjaga perdamaian dan stabilitas di kawasan (*Kompas*, 2-8-2002).

Penandatanganan ini mencerminkan upaya kerja sama ketika kedua belah pihak sepakat untuk meningkatkan hubungan di luar kerja sama pembangunan, yaitu dengan dimasukkannya masalah-masalah politik dan keamanan dalam suatu dialog. Kesepakatan tersebut tertuang dalam salah satu keputusan KTT ASEAN ke-4 di Singapura pada tahun 1992 yang memberi arah untuk memajukan dialog dengan pihak luar

guna peningkatan keamanan di kawasan. Perluasan bidang kerja sama ini sejalan dengan komitmen Amerika Serikat mengenai peran kepemimpinannya di kawasan, dan atas dasar pentingnya ASEAN bagi Amerika Serikat dalam hubungan di bidang politik dan ekonomi internasional.

Dalam menjalin hubungan dengan negara mitra wicara, organisasi-organisasi regional maupun internasional, ASEAN menganut prinsip-prinsip sebagai berikut:

1. Kerja sama dengan ASEAN sebagai suatu kelompok hendaknya tidak mengorbankan hubungan yang telah ada.
2. Kerja sama tersebut hendaknya dapat saling melengkapi kapabilitas ASEAN dan bukan menggantikannya.
3. Kerja sama tersebut hendaknya diwujudkan dalam bentuk proyek-proyek yang disetujui oleh ASEAN dan bercirikan kawasan serta bermanfaat untuk semua negara anggota ASEAN.
4. Kerja sama tersebut hendaknya tidak disertai dengan persyaratan-persyaratan yang merugikan.
5. Proyek-proyek kerja sama tersebut hendaknya dilaksanakan di kawasan ASEAN.

Lampiran

ASEAN-UNITED STATES OF AMERICA JOINT DECLARATION FOR CO- OPERATION TO COMBAT INTERNA- TIONAL TERRORISM

The Governments of Brunei Darussalam, the Kingdom of Cambodia, the Republic of Indonesia, the Lao People's Democratic Republic, Malaysia, the Union of Myanmar, the Republic of the Philippines, The Republic of Singapore, The Kingdom of Thailand, The Socialist Republic of Vietnam, member countries of Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), and the United of America (hereinafter referred to collectively as "the participants");

Mindful of the 2001 ASEAN Declaration on Joint Action to Counter Terrorism, which, inter alia, undertakes to strengthen cooperation at bilateral, regional and international levels in combating terrorism in a comprehensive manner and affirms that at the international level the United Nations should play a major role in this regard;

Reaffirming their commitment to counter, prevent and suppress all forms

of terrorist acts in accordance with the Charter of United Nations, international law and all the relevant United Nations resolutions or declarations on international terrorism, in particular the principles outlined in United Nations Security Council Resolutions 1373, 1267 and 1390;

Viewing acts of terrorism in all its forms and manifestations, committed wherever, whenever and by whomsoever, as a profound threat to international peace and security, which require concerted action to protect and defend all peoples and the peace and security of the world;

Recognising the principles of sovereign equality, territorial integrity and non-intervention in the domestic affairs of other States;

Acknowledging the value of existing cooperation on security, intelligence and law enforcement matters, and desiring to strengthen and expand this cooperation to combat international terrorism through the ASEAN Ministerial Meeting on Transnational Crime, as a leading ASEAN body for combating terrorism, and other mechanisms;

Recognising the transnational nature of terrorist activities and the need to

strengthen international cooperation at all levels in combating terrorism in a comprehensive manner;

Desiring to enhance counter-terrorism cooperation between the relevant agencies of the participants governments;

Solemnly declare as follows:

Objectives

1. The participants reaffirm the importance of having a framework for cooperation to prevent, disrupt and combat international terrorism through the exchange and flow of information, intelligence and capacity-building.
2. The participants emphasize that the purpose of this cooperation is to enhance the efficacy of those efforts to combat terrorism.

Scope and Areas of Cooperation

1. The participants stress their commitment to seek to implement the principles laid out in this Declaration, in accordance with their respective domestic laws and their specific circumstances, in any or all of the following activities:
 - Continue and improve intelligence and terrorist financing information sharing on counter-terrorism measures, including the development of more effective counter terrorism policies and legal, regulatory and administrative counter-terrorism regimes.
 - Enhance liaison relationships amongst their law enforcement agencies to engender practical counter-terrorism regimes.
 - Strengthen capacity-building efforts through training and education; consultations between officials, analysts and field operators; and seminars,

conferences and joint operations as appropriate.

- Provide assistance on transportation, border and immigration control challenges, including document and identity fraud to stem effectively the flow of terrorist-related material, money and people.
- Comply with United Nations Security Council Resolutions 1373, 1267, 1390 and other United Nations resolutions or declarations on international terrorism.
- Explore on a mutual basis additional areas of cooperation.

Participation

1. Participants are called upon to become parties to all the United Nations conventions and protocols relating to terrorism.
2. The participants are each called upon to designate an agency to coordinate with law enforcement agencies, authorities dealing with countering terrorism financing and other concerned government agencies, and to act as the central point of contact for the purposes of implementing this Declaration.

Disclosure of Information

1. The participants expect that no participant would disclose or distribute any confidential information, documents or data received in connection with this Declaration to any third party, at any time, except to the extent agreed in writing by the participant that provided the information.
2. All the participants are urged to promote and implement in good faith and effectively the provisions of the present Declaration in all its aspects.

Signed at Bandar Seri Begawan this first day of August, Two Thousand and Two.

PARA PENULIS

- ❑ **Aloysius Gunadi Brata.**
Staf Lembaga Penelitian Universitas Atma Jaya, Yogyakarta.
- ❑ **Andi Widjajanto.**
Staf Pengajar Jurusan Hubungan Internasional, FISIP-UI, Jakarta.
- ❑ **Faustinus Andrea.**
Staf Peneliti pada Departemen Hubungan Internasional, CSIS, Jakarta.
- ❑ **H. Anton Djawamaku.**
Staf Peneliti pada Departemen Politik dan Perubahan Sosial, CSIS, Jakarta.
- ❑ **Irene I. Hadiprayitno.**
Staf Pengajar Jurusan Hubungan Internasional, FISIP-UI, Jakarta.
- ❑ **Laila Hasnah.**
Asisten Pengajar Jurusan Hubungan Internasional, FISIP-UI, Jakarta.
- ❑ **M. Sudibjo.**
Staf Peneliti pada Departemen Politik dan Perubahan Sosial, CSIS, Jakarta.
- ❑ **Riwanto Tirtosudarmo.**
Staf Peneliti pada Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan, LIPI, Jakarta.
- ❑ **Selo Soemardjan.**
Guru Besar pada Jurusan Sosiologi, FISIP-UI, Jakarta.



MERUMUSKAN KEMBALI KEBANGSAAN INDONESIA

Penyunting: Indra J. Piliang, Edy Prasetyono, dan Hadi Soesastro

Diterbitkan oleh: Centre for Strategic and International Studies (CSIS), Jakarta

Buku ini berisi kumpulan tulisan para analis CSIS, yang diterbitkan dalam rangka memperingati 30 tahun CSIS. Tulisan-tulisan tersebut mencerminkan keragaman pemikiran tentang berbagai masalah kebangsaan, yang merupakan tema pokok peringatan 30 tahun berdirinya lembaga kajian ini. Penyajian pemikiran mengenai isi dan proses perumusan kembali Kebangsaan Indonesia ini merupakan upaya untuk merangsang perdebatan publik dan pengkajian yang bermakna.

Tiga puluh tujuh tulisan yang tersaji dalam buku ini mengungkapkan pandangan yang beragam - ada yang bersifat filosofis ataupun berorientasi teknikal. Ada pandangan yang bersifat konservatif, dan ada pula yang revolusioner. Akan tetapi, kesemuanya mempunyai tujuan yang sama, yaitu mencari bentuk ideal Indonesia dan rumusan kebangsaan.

Keseluruhan tulisan dengan berbagai ragam pemikiran dan pandangan tersebut dikelompokkan dalam 6 bab: (1) Kebangsaan Baru; (2) Konstitusi Baru; (3) Masyarakat Baru; (4) Lingkungan Eksternal Baru; (5) Perekonomian Baru; dan, (6) Kelembagaan Ekonomi Sosial Baru. Tulisan-tulisan tersebut pada intinya ingin menyampaikan perlunya membangun Indonesia dengan fondasi yang kokoh, dengan penataan kembali hubungan antar warga masyarakat, serta membangun ekonomi yang jauh lebih luas dari sekadar mengejar pertumbuhan yang tinggi.

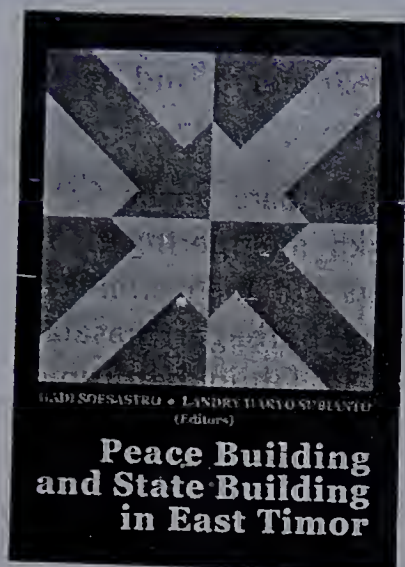
Penerbitan buku ini diharapkan akan membuka wacana publik, serta memberikan manfaat bagi masyarakat luas yang peduli terhadap nasib bangsa ini.

2002. Edisi ke-1, xvi + 584 hal.; 25 cm, ISBN 979-8026-78-0, Rp 80.000,00

Centre for Strategic and International Studies

Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Tel 386-5532, Fax 380-9641, 384-7517

PEACE BUILDING AND STATE BUILDING IN EAST TIMOR



Edited by: Hadi Soesastro & Landry Haryo Subianto

Published by: Centre for Strategic and International Studies (CSIS), Jakarta

This volume contains six papers originally prepared for a Task Force created by the Council for Asia Europe Cooperation (CAEC). The study of East Timor, which was undertaken as a collaboration between scholars from East Timor, Australia, and Indonesia, aims mainly to examine East Timor's challenges and how it can best respond to them.

The first paper written by *Dionisio Babo-Soares* examines the political transition in East Timor.

He identifies four types of players that shape the political transformation in East Timor: UNTAET, the East Timorese political community, the ordinary people, and the Catholic church. The second paper by *James J. Fox* presents an assessment of UNTAET's role in building local capacities for the future. The third paper, which was written by *Dionisio Babo-Soares*, discusses law and order, including the management of internal security in East Timor. The fourth paper, presented by *Rizal Sukma*, analyzes East Timor's security challenges. This is followed by a paper written by *Helder da Costa* and *Hadi Soesastro*. They present their views and assessment on the economic development in East Timor and its future challenges. The last paper by *Landry H. Subianto* discusses the role of various international institutions in the process of peace-building and state-building in East Timor.

This volume is recommended for those who are interested in the studies of East Asia and Southwest Pacific, in particular of East Timor.

2002. 1st Ed., vi + 170 pp.; 25 cm, ISBN 979-8026-77-2; Rp 40.000,00

Centre for Strategic and International Studies

Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Tel 386-5532, Fax 380-9641, 384-7517